Algemene Rekenkamer

Staat van de rijksverantwoording 2014

Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2014

20 mei 2015

Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 rijksbreed zoals gepubliceerd op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 15 mei 2015. Dit document is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Over dit onderzoek

Verantwoordingsdag
Op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd.
De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de verantwoording van de ministers en presenteert de resultaten daarvan ook op Verantwoordingsdag.

Verantwoordingsonderzoek
Bij het jaarlijks verantwoordingsonderzoek kijken we zowel naar de kwaliteit van de jaarverslagen als naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de jaarverslagen en ons onderzoek kan het parlement na Verantwoordingsdag met het kabinet in gesprek over wat er terecht is gekomen van de plannen die ruim anderhalf jaar ervoor – op Prinsjesdag - aan het parlement zijn gepresenteerd. Als alles goed is kunnen de Staten-Generaal vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Meer informatie over het verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. Daar vindt u ook alle resultaten van het verantwoordingsonderzoek.

Inhoud

1 Tijd voor uitvoering

De publieke zaak wordt grondig verbouwd, niet zelden in combinatie met budgetkorting.
In het politieke debat wordt soms de stelling betrokken dat het huidige kabinet zou zijn uitgeregeerd omdat - behoudens het voornemen tot een algehele belastingherziening - de grote wetgevingsprogramma's zijn aanvaard door de Staten-Generaal. Dit is misschien waar voor het wetgevende traject. Waar het de politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoerende macht raakt, houdt deze redenering geen stand. Het kabinet heeft de verantwoordelijkheid een ordelijke uitvoering van publieke taken te borgen. Hier ligt altijd al een belangrijke opgave, die te vaak onder de radar blijft. Maar juist nu ligt daar de kernopgave ook voor politici. De Algemene Rekenkamer constateert dat uitvoeringsvraagstukken op bescheiden politieke en parlementaire belangstelling mogen rekenen. Tot dat het mis gaat. Dan zien we dat de volksvertegenwoordiging controlerende bevoegdheden inzet om de uitvoerende macht te beoordelen. Vrijwel alle parlementaire enquêtes en onderzoeken sinds de Tweede Wereldoorlog gaan over uitvoeringsvraagstukken. Wij vragen aandacht van het kabinet en de Tweede Kamer voor de realiteit van de uitvoering juist vóór en als onderdeel van hun besluitvorming. Dat vraagt naast bestuurlijke alertheid van het kabinet, een gezonde dosis realiteitszin en terughoudendheid van de zijde van het parlement. Het wordt de hoogste tijd veel meer respect op te brengen voor de factor tijd.
De tijd die het kost om iets goed te doen: de voorbereidingstijd die het vergt, de tijd die uitleg neemt, de tijd die het medewerkers kost om nieuwe werkwijzen succesvol in praktijk te brengen. De politieke agenda blijkt keer op keer niet voldoende rekening te houden met een realistische uitvoeringsagenda.

Ons onderzoek naar het achter ons liggende jaar 2014 geeft een veelheid aan signalen dat er over een breed front sprake is van fricties tussen politieke ambities aan de ene kant en beschikbare tijd, mensen en middelen aan de andere kant.

Nog veel uitvoeringsproblemen bij decentralisaties in het sociaal domein

Zo accordeerde het parlement in 2014 de 3 decentralisaties in het sociaal domein voor in totaal 10,3 miljard euro. In samenhang hiermee is de langdurige zorg grondig hervormd en zijn ook per 1 januari 2015 de PGB-trekkingsrechten ingevoerd.

Alleen al het verder vormgeven van de beleidsinhoudelijke veranderingen vragen het uiterste van alle professionals. De bezuinigingen van circa 1 miljard euro die met de decentralisaties ook gerealiseerd moeten worden zetten de uitvoering verder onder druk.

Ons onderzoek geeft aan dat de invoering van deze operaties niet vlekkeloos verloopt. Wij wijzen vooral op de nog resterende knelpunten en vraagstukken bij de trekkingsrechten PGB die met de nodige urgentie om oplossing vragen. Zaak is nu de uitvoering dusdanig te faciliteren dat deze op termijn wél zonder problemen verloopt en geen problemen meer veroorzaakt voor burgers. Het is wrang een reprise te moeten constateren van wat destijds gebeurde bij en met de Belastingdienst kort na de invoering van de Toeslagen. Ook toen er sprake was van vervanging van diverse regelingen door de invoering van een nieuw, ander systeem. Ook toen was er niet alleen nieuw beleid en nieuwe rechten, maar ook bundeling en overheveling naar één andere uitvoeringsorganisatie. Het hervinden van de balans en het wegwerken van ontstane problemen vergt een lange adem. Niet in de laatste plaats mede vanwege de (nood)maatregelen die genomen zijn om de continuïteit van zorg en financiering te borgen.

Belastingdienst, Ministerie van Defensie en Nationale Politie hebben grote uitdagingen in de combinatie van ICT, beleid en reorganisaties

De staatssecretaris van Financiën heeft in 2014 een omvangrijke agenda geformuleerd om de bedrijfsvoering van de Belastingdienst grondig aan te pakken en een hervormingsprogramma voor de belastingen te agenderen. Hij verdient een compliment voor de openheid waarmee hij inzicht heeft verschaft in de staat van de dienst, maar de opgave is daarmee niet minder fors en blijkt substantieel nog zwaarder dan eerder gedacht. Het is niet evident dat de Belastingdienst op korte termijn een omvangrijke belastingherziening kan absorberen, hoezeer een dergelijke herziening – mits gericht op substantiële vereenvoudiging – op zich een grote kans biedt voor een robuustere dienst. Ook hier geldt dat er aandacht nodig is voor de balans tussen ambities en beschikbare tijd, mensen en middelen.

Het ministerie van Defensie kreeg in 2014 parlementair groen licht voor de verwerving van de JSF. Ook dit project kent een kwetsbare balans

tussen ambities en budget. Ambities en middelen zijn dichterbij elkaar gebracht, maar de uitdagingen blijven ook hier de komende jaren groot. Het realiseren van een krijgsmacht die operationeel en financieel duurzaam functioneert vereist een gedoseerde en consistente aanpak. De minister van Defensie staat daarnaast voor de taak om de complexe bedrijfsvoering die Defensie eigen is zodanig te verbeteren dat tijdig voldoende zicht ontstaat op haalbaarheid en betaalbaarheid van alle ambities in combinatie met het wegwerken van veel achterstallig "onderhoud" van de organisatie. Defensie trekt nu een grote wissel op zichzelf.
De minister van Veiligheid en Justitie voert sinds 2013 de regie over de Nationale Politie binnen een stelsel van uniek vormgegeven verantwoordelijkheden. De fusie van de verschillende korpsen en reorganisatie tot één organisatie zal nog de nodige jaren van intensieve aandacht vragen niet in het minst van de politieorganisatie zelf en de Korpsleiding. Politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht vertonen signalen van overbelasting door stapeling van prioriteiten. Dit uit zich onder meer in bijvoorbeeld een relatief hoog ziekteverzuim bij de politie.

ICT begint bestuurlijke aandacht te krijgen, maar dat moet meer

De overheid en haar publieke diensten leunen steeds zwaarder op de inzet van ICT, zowel ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering als ten behoeve van hun eigenlijke taak als in contact met burgers en bedrijven. Veel departementen staan voor een grote opgave om enerzijds oude ICT-systemen te vernieuwen, en anderzijds de uitvoeringsprocessen verdergaand te vernieuwen en digitaliseren. Daarbij is de relatie met, c.q. de afhankelijkheid van ingehuurde professionals een achilleshiel. In toenemende mate werken publieke organisaties samen in een (digitale) keten, waarbij ze afhankelijk zijn van de deelbaarheid, betrouwbaarheid en tijdigheid van informatie die afkomstig is van andere (overheids)organisaties, en bovendien zouden moeten kunnen steunen op adequate en betrouwbare ICT-infrastructuur. De digitale overheid blijft kwetsbaar, moeilijk stuurbaar of zelfs aanleiding tot Kafkaëske situaties zoals wij in onze publicatie Basisregistraties rapporteerden. Wij zien enerzijds wat meer aandacht voor ICT bij kabinet, parlement en topmanagement van ministeries, maar nog geen duidelijke verbetering in de beheersing van ICT-projecten in doorlooptijd en budgetbeheersing. Meer aandacht alleen is overigens niet voldoende. Ook en vooral is een andere manier van denken nodig, zeker in het licht van de tot en met 2017 oplopende taakstellingen voor de personele en materiele budgetten van de rijksdienst en publieke uitvoeringsorganisaties.

Het is zeer de vraag of na vergelijkbare operaties in achterliggende jaren nog sprake is van enig spreekwoordelijk "vet op de botten".

Fraudebestrijding: benut de kennis van uitvoerders op de werkvloer
In 2014 is de fraudebestrijding verbeterd, maar in de praktijk van de fraudebestrijding zijn er echter ook knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling, kennisopbouw, fraudebestendige regelgeving en ruimte voor de uitvoerder op de werkvloer. De kennis van de uitvoerders op de werkvloer is onmisbaar bij zowel het effectief optreden tegen (nieuwe vormen van) fraude als het ontwerpen van fraudebestendige regelgeving.

Geef publieke professionals de ruimte
Publieke professionals werken hard en velen doen dagelijks hun best. Zij doen dat in lastige omstandigheden en ervaren niet zelden een stapeling van ambities om tegelijkertijd met minder budget en daardoor minder collega's invulling te geven aan betere publieke prestaties van een transformerende organisatie in een veeleisende omgeving. Van het kabinet en parlement mag ook daarom verwacht worden dat zij zich in de haar resterende tijd met grote aandacht, precisie en vasthoudendheid buigt over de kwetsbare balans tussen ambities enerzijds, en tijd, mensen en middelen anderzijds.

Onvoldoende bewustzijn van en inzicht in kosten en opbrengsten
In verschillende onderzoeken zagen we de afgelopen jaren overeenkomstige problemen: op korte termijn beoogt men besparingen te bereiken, maar de praktijk leert dat die binnen de gestelde randvoorwaarden niet zijn te realiseren. Onze resultaten uit de onderzoeken naar NVWA, beheer hoofdwegennet en JSF zijn hier een illustratie van. Daarnaast zagen we dat het programma compacte rijksdienst telkenmale met onvoldoende onderbouwde business cases werkte en dat - nu het programma is beëindigd - het de vraag is of de beoogde bezuinigingen gerealiseerd worden.
In ons recent gepubliceerde onderzoek naar TenneT en naar het beheer van Staatsdeelnemingen zien we dat het aandeelhouderschap, lees: het borgen van het financieel belang dat de staatsdeelnemingen vertegenwoordigen, nog aan kracht kan en moet winnen.
Dit alles wordt bovendien niet geholpen door het feit dat het rijk (i.t.t. provincies en gemeenten) de financiën administreert via het kas-verplichtingenstelsel en niet het baten-lastenstelsel. Hierdoor is er geen balans waarop het vermogen zichtbaar is, en evenmin of er voldoende reserves zijn om de noodzakelijk beheersmatige zaken te financieren.

Dat maakt de rijksoverheid kwetsbaar voor besluitvorming waarin niet alle relevante aspecten zichtbaar zijn en dus worden meegenomen. En ook het parlement heeft onvoldoende zicht, zie onze aanbevelingen bij Hoofdwegennet. Het risico van 'rijk rekenen' is groot. En in die gevallen zal snel besparen op uitgaven aan kapitaalgoederen in de praktijk fictief blijken. In heel Europa speelt deze discussie, zoals in Oostenrijk en Groot-Brittannië, waar gekozen is voor een modern financieel verslaggevingssysteem met meer inzicht. Ook binnen de Europese Unie wordt gestudeerd op een ander stelsel onder de naam EPSAS.

Budgetrecht en beleidsdoorlichtingen vragen meer aandacht Tweede Kamer

Het harde budgetrecht is het grondwettelijke recht dat alle uitgaven die de regering wil doen voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal vereisen in de vorm van een wet. Wij constateren met instemming dat het aantal beleidsmatige mutaties na slotwetmutaties die niet tijdig zijn gemeld aan de Tweede Kamer afneemt. Tegelijk zien we de omvang van begrotingsreserves toenemen van 1 miljard in 2013 naar 1,7 miljard euro in 2014. Houdt de Tweede Kamer wel scherp zicht op de uitgaven die aan en via deze reserves worden gedaan?
In het onderzoek van het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven naar het budgetrecht wordt ook gesproken over zacht budgetrecht: waarbij de Tweede Kamer niet alleen ja of nee tegen een budget zegt, maar ook weet waar het geld aan wordt uitgegeven en dat dit zinnig en zuinig gebeurt. Dat zachte budgetrecht is niet alleen van toepassing op beleid, maar ook op bedrijfsvoering. Het ICT-dashboard bijvoorbeeld kan de Tweede Kamer het benodigde inzicht geven op grote ICT-projecten waarmee vele miljoenen euro's gemoeid zijn. Mits compleet, actueel en betrouwbaar. Beleidsdoorlichtingen, waar wij een groot voorstander van zijn, kunnen de Tweede Kamer helpen om achteraf vast te stellen of beleid zuinig en zinnig is geweest en daar kunnen alle betrokkenen lering uit trekken. Mits er overeenstemming is over de agenda van die doorlichtingen én ze met topkwaliteit worden uitgevoerd.

Tijd voor uitvoering

Opvallend genoeg blijkt uit ons onderzoek 2014 dat de beleidsdepartementen veel minder of in elk geval in een zeer vertraagd tempo de opgelegde taakstellingen realiseren, terwijl de uitvoeringsorganisaties zuchten onder gerealiseerde budgetkortingen en taakstellingen in combinatie met nauwelijks gereduceerde ambities.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

2 Thema's

2.1 Van invoeren naar uitvoeren: decentralisaties in het sociaal domein

Het kabinet heeft in 2014 bij de decentralisaties in het sociaal domein vooral gestuurd op het halen van de invoeringsdatum van 1 januari 2015. Daardoor is de vraag of de randvoorwaarden vervuld waren voor een verantwoorde en ordelijke overgang van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de achtergrond verschoven. Tegelijk met de decentralisaties voerde het kabinet twee andere belangrijke hervormingen door: de Wet langdurige zorg en de invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget (PGB). Voor een goede uitvoering is nu versterkte aandacht nodig voor de invoering van de integrale aanpak, het vormgeven van goede, betrouwbare informatie, de inrichting van het toezicht en het waarborgen van de democratische controle en verantwoording.

Op 1 januari 2015 gingen de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie over naar gemeenten. Daarnaast heeft het kabinet besloten om tegelijkertijd twee andere belangrijke hervormingen door te voeren. Het betreft de Wet langdurige zorg en de invoering van de trekkingsrechten persoonsgebonden budget (PGB).
Meteen sinds begin 2015 zijn er problemen ontstaan bij de persoonsgebonden budgetten (PGB), de ouderbijdrage jeugdhulp en de huishoudelijke hulptoelage. Het kabinet heeft (nood)maatregelen getroffen om de problemen bij de invoering van de PGB's op te lossen en zal nader onderzoek doen naar de ouderbijdrage jeugdhulp.
De Algemene Rekenkamer ziet vooral bij de uitvoering trekkingsrechten PGB nog resterende knelpunten en vraagstukken – ook financiële – die nog dit jaar een oplossing behoeven. In samenhang hiermee start de Algemene Rekenkamer ook een onderzoek bij de SVB. Uitvoerders, in het bijzonder de SVB, hebben nu allereerst baat bij een realistisch tijdpad waarbij hoort dat eventuele problemen bij toeleveranciers van gegevens dáar worden aangepakt. Tegelijk is er aandacht nodig voor de condities voor een goede uitvoering op langere termijn waaronder een gezamenlijk gedragen én actueel overzicht over de gehele keten.

We zien dat gemeenten en zorgaanbieders nog aandacht moeten besteden aan het ontwikkelen en invoeren van een integrale aanpak voor het sociaal domein. Ook de inrichting van de informatievoorziening tussen partijen en het toezicht vragen versterkte aandacht van het Rijk, gemeenten, uitvoeringsinstanties en toezichthouders.

Uitvoering vraagt extra aandacht kabinet

In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we het kabinet aanbevolen om in het najaar 2014 te toetsen of de benodigde randvoorwaarden voor de overgang van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar gemeenten aanwezig waren en of daarmee de overgang per 1 januari 2015 haalbaar en realistisch was.
Op het tabblad 'Achtergrondinformatie' staat om welke randvoorwaarden het gaat. Het kabinet heeft wel de Transitiecommissie Sociaal Domein ingesteld om het transitieproces te volgen, maar geen afwegingsmoment genomen.
Ook na de decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is het zaak gedurende de transitieperiode (circa 3 jaar) voldoende oog te hebben voor knelpunten in de uitvoering. Voor een goede uitvoering is versterkte aandacht nodig voor:

- de invoering van de integrale aanpak;
- de veranderende rol en taken van het Rijk, gemeenten en uitvoeringsorganisaties;
- het vormgeven van goede en betrouwbare informatie;
- de inrichting van het toezicht; en
- het waarborgen van de democratische controle en verantwoording.

In zijn brief van 2 april 2015 gaat de minister van BZK op een aantal van deze aandachtspunten in.
We gaan hieronder in op onze aandachtspunten.

Volg integrale aanpak sociaal domein

Een ordelijk transitieproces is nodig om te zorgen dat gemeenten in positie zijn om de hervorming van het sociaal domein in gang te zetten. Volgens de minister van BZK wordt in het sociaal domein toegewerkt 'naar een overheid die ondersteuning en zorg biedt waar dat nodig is. Dit gebeurt door in sterkere mate dan voorheen aan te sluiten bij het zelfoplossend vermogen van de samenleving en de behoefte van mensen om zelf regie te voeren over hun leven. De burger, zijn behoeften, mogelijkheden en directe leefomgeving staan hierbij centraal.'
Gemeenten hebben daartoe zekerheid nodig over de definitie van de doelgroepen die ze onder hun verantwoordelijkheid krijgen, de omvang van die doelgroepen en de middelen die ze van het Rijk krijgen om zorg,

hulp en ondersteuning te leveren. Op basis van deze informatie sluiten gemeenten vervolgens contracten met aanbieders. Gemeenten hebben de benodigde zekerheid over doelgroepen en middelen pas in de 2e helft van 2014 gekregen. Dit heeft er onder meer toe geleid dat gemeenten onder hoge tijdsdruk contracten hebben afgesloten met aanbieders. Hierbij was het voornaamste belang het zorgen voor continuïteit van zorg, hulp en ondersteuning. We gaan ervanuit dat de gemeenten de invoering van de integrale aanpak en de daarmee gepaard gaande verandering van werkwijzen met voorrang aandacht geven. Een aspect dat hierbij een rol speelt is dat het kabinet er bij het bepalen van de budgetten van uit is gegaan dat gemeenten door het invoeren van een andere werkwijze jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie tegen lagere kosten kunnen aanbieden. Het is de vraag of dit al in 2015 tot concrete resultaten zal leiden.

Hervorming Rijksorganisatie

De hervorming van het sociaal domein zorgt voor andere bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten. Het Rijk komt meer op afstand te staan en draagt zorg voor de randvoorwaarden die gemeenten nodig hebben om hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in beleids- en bestedingsvrijheid uit te kunnen voeren. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop het Rijk doelen stelt, stuurt, informatie verzamelt, toezicht houdt en verantwoording aflegt. Het Rijk moet enerzijds loslaten, maar behoudt aan de andere kant ook taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het sociaal domein. Zo zorgt het Rijk voor de financiering van een belangrijk deel van de taken (ruim 60% van het gemeentebudget). Hiertoe int het Rijk belastingen en verdeelt de middelen over gemeenten via het Gemeentefonds. Zo stelt het kabinet voor 2015 in totaal 10,3 miljard euro beschikbaar aan gemeenten voor het sociaal domein via een integratie-uitkering in het Gemeentefonds. In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 gingen we op basis van toen beschikbare cijfers uit van 11,1 miljard euro. Het Rijk blijft ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van het toezicht op de Jeugdwet en de Participatiewet. Het invullen van deze verantwoordelijkheid dient mee te veranderen met de bestuurlijke en financiële verhoudingen van het Rijk en gemeenten. Het kabinet moet uiteindelijk kunnen vaststellen of de nieuwe bestuurlijke verhoudingen het beoogde resultaat op landelijk niveau opleveren en moet zich hierover kunnen verantwoorden aan de Tweede Kamer.

Bestuurlijke en financiële verhoudingen in balans?

Wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen (decentralisatie) en wijzigingen in financiële verhoudingen tussen bestuurslagen kunnen niet los van elkaar gezien worden. Decentraliseren van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zonder decentraliseren van de financiering van die taken leidt tot een democratisch gat: beleid, innen, besteden, controle en verantwoording vinden dan namelijk op verschillende bestuurslagen plaats. Voor het sociaal domein int het Rijk de belastingen en verdeelt het budget. Gemeenten maken beleid en besteden het geld. Controle van en verantwoording over de bestedingen vindt plaats bij de gemeenten. Het Rijk moet verantwoording afleggen over het innen en verdelen van het geld en ook over de werking van het stelsel. Burgers moeten dus bij verschillende volksvertegenwoordigingen informatie krijgen over de vraag of de goede dingen worden gedaan en of de dingen goed worden gedaan met belastinggeld. Wij wijzen in dit verband ook op onze brief over de herziening van het belastingstelsel (PDF), waarin we de Tweede Kamer ter overweging meegeven bij de stelselherziening ook aandacht te hebben voor de vraag in hoeverre het overheidsniveau van belastinginning moet aansluiten bij het niveau waarop het geld wordt uitgegeven. In deze brief gaan we onder meer in op het belang van een heldere verantwoording over de besteding van financiële middelen.

Gemeenschappelijke taal nodig voor inzicht in effecten

Het kabinet heeft samen met gemeenten stappen gemaakt om een slimme en slanke informatievoorziening in te kunnen richten. Dit is vooral gericht op het inzichtelijk maken van prestaties (output), maar nog onvoldoende op het inzichtelijk maken wat de decentralisaties uiteindelijk betekenen voor burgers (outcome of effecten): wat zijn de resultaten van de decentralisaties en doen we de goede dingen op een goede wijze?

We zien verder dat gemeenten tijd nodig hebben om hun administratieve organisatie op hun nieuwe taken en werkwijze in te richten. Dit heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van informatie zowel op het lokaal niveau als op rijksniveau. Immers, goede betrouwbare informatie is nodig om te kunnen sturen, monitoren en verantwoorden. Gemeenten kiezen bij het inrichten van hun informatievoorziening soms een eigen en soms een gezamenlijke weg. Dit geldt ook voor het Rijk, waar diverse onderdelen hun eigen gegevens gaan of blijven verzamelen en ook tijd nodig hebben voor het inrichten van hun administratieve organisatie.

Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal is nodig om de resultaten van gemeenten onderling te kunnen vergelijken en om te kunnen leren over wat werkt en niet. Hierbij is het wel nodig dat de

indicatoren voor zowel uitgaven als resultaten in samenhang worden gestandaardiseerd. Deze gemeenschappelijke taal is nog in ontwikkeling. Dit alles betekent dat over 2015 nog geen landelijk beeld te verwachten is over de resultaten van het sociaal domein. Het is zelfs medio 2015 de vraag wanneer dat wel het geval zal zijn.
In ons Trendrapport Open data 2015 pleiten we ervoor de informatie over zowel uitgaven als resultaten waar mogelijk als open data beschikbaar te stellen. Hierdoor kunnen alle betrokken partijen (burgers, zorgverleners, overheden) met elkaar in gesprek over wat de decentralisaties betekenen voor onder meer de kwaliteit van zorg en voor de (macro)kosten van zorg.

Inrichten toezicht op kwaliteit
In onze brief bij de begroting 2015 van BZK constateerden wij dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het toezicht op het sociaal domein per wet op een andere manier zijn verdeeld over het Rijk en de gemeenten. Hierdoor ontstaat de noodzaak om de activiteiten van het Rijk en gemeenten af te stemmen en te coördineren. Dit om leemtes en overlap te voorkomen. Op dit moment zijn het kabinet, landelijke inspecties en gemeenten nog afspraken aan het maken over het inrichten van het toezicht. Hierdoor is het toezicht op de kwaliteit van zorg, ondersteuning en arbeidsparticipatie nu nog niet geborgd. Juist in een jaar van overgang en veranderingen is toezicht op de kwaliteit van belang, om wettelijke kwaliteitscriteria te garanderen.

Aandacht voor controle en verantwoording
De informatiepositie en betrokkenheid van gemeenteraden bij het transitieproces is kwetsbaar, waar veel gemeenten hun taken voor het sociaal domein uitvoeren in regionale samenwerkingsverbanden. Daar ontbreekt het aan democratische controle en verantwoording wat leidt tot afstand van de gemeenteraad en dus tot minder democratische controle.
Lokale rekenkamers en –commissies zijn een belangrijke aanvullende controle en ondersteuning van gemeenteraden bij hun controlerende taak. De capaciteit van rekenkamer(commissies) staat onder meer door bezuinigingen onder druk. Mede naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer beziet de minister van BZK samen met de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies en de Vereniging Nederlandse Gemeenten de mogelijkheden om het functioneren van lokale rekenkamer(commissie)s te versterken. Hij zal hierover de Tweede Kamer voor het zomerreces van 2015 informeren.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

We bevelen het kabinet en in het bijzonder de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon het volgende aan:

- Zorg dat gemeenten de komende periode tijdig zekerheid krijgen over hun budget vanuit het belang van een betrouwbare uitvoering. Hierbij moet de beleids- en begrotingscyclus van gemeenten leidend zijn.
- Zorg voor inzicht in de effecten van beleid op de samenleving door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en door het beschikbaar stellen – waar mogelijk – van open data. Dit komt de democratische controle en verantwoording ten goede en kan ook de betrokkenheid van burgers versterken.

Reactie van de minister

Naar aanleiding van onze aanbeveling om gemeenten tijdig zekerheid te geven over hun budget geeft de minister van BZK aan dat gemeenten in de meicirculaire 2015 geïnformeerd worden. Hiermee hebben gemeenten volgens de minister voor de komende beleidscyclus en begrotingscyclus voldoende zekerheid over de budgetten voor de komende periode. De minister licht in zijn reactie toe hoe de verdeling van de middelen tot stand komt en kondigt een nieuwe overgangsuitkering aan voor de integratie-uitkering sociaal domein.
De minister van BZK reageert ook op onze aanbeveling om te zorgen voor inzicht in de effecten van beleid op de samenleving door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en door het beschikbaar stellen — waar mogelijk — van open data. Zo geeft de minister aan dat -naast de ontwikkeling van een overall rapportage sociaal domein- wordt bezien hoe de monitorlasten voor gemeenten teruggedrongen kunnen worden. Daarbij wordt onder meer ingezet op het creëren van één gegevensverzamelpunt. De minister is van mening dat hiermee het aantal gegevensmetingen van diverse onderdelen van het Rijk wordt teruggedrongen waarbij ook het belang wordt onderschreven van het ontwikkelen van een 'gemeenschappelijke taal' voor monitoring en informatievoorziening.
Reflectie op en afstemming van indicatoren vergroot volgens de minister de mogelijkheden van samenvallende indicatoren en onderlinge vergelijkbaarheid van resultaten. Wanneer aanvullende uitvraag van het Rijk nodig is ten opzichte van de reeds bestaande uitvraag, zal waar mogelijk gebruik gemaakt worden van de huidige technische mogelijkheden. De minister erkent dat het gebruik van open data één van die mogelijkheden is.
De minister van BZK reageert ook op onze opmerkingen ten aanzien van de beperkingen bij de betrouwbaarheid en de volledigheid van het beeld

over 2015 dat de minister in mei 2016 aan de Kamer zal presenteren. De minister geeft aan dat bij de overall rapportage sociaal domein bewust is ingezet op een ontwikkelingsmodel waarbij de informatievoorziening de komende jaren door de gemeenten, de VNG en het Rijk gezamenlijk wordt doorontwikkeld. De informatievoorziening wordt de komende jaren stapsgewijs verder geïntegreerd en aangescherpt en waar mogelijk vereenvoudigd. Onderdeel van de overall rapportage sociaal domein vormt de sociaal domein index: hierin staat centraal wat de effecten van de decentralisaties zijn voor (kwetsbare) burgers.
Tot slot gaat de minister van BZK in op onze brief over de herziening van het belastingstelsel. Hij geeft aan dat wij daarin de aanbeveling hebben gedaan om de relatie tussen inning, besteding en verantwoording van belastinggeld op gemeentelijk niveau te versterken. De minister geeft aan dat het kabinet in de brief over de herziening van het belastingstelsel van Prinsjesdag 2014 heeft gesignaleerd dat Nederland in 2010 het laagste aandeel decentrale belastingen van de OESO-landen had. Bij de grotere rol die gemeenten na de decentralisaties spelen, past volgens de minister meer ruimte om zelf belastingen te heffen. Hij wijst er op dat het kabinet gaat onderzoeken of en hoe een verruiming van zo'n gemeentelijk belastinggebied vorm en draagvlak zou kunnen krijgen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
De minister geeft aan dat gemeenten middels de meicirculaire 2015 Gemeentefonds voldoende zekerheid ontvangen over de budgetten voor de komende periode. Wij wijzen er op dat de publicatiedatum van de meicirculaire op een laat moment komt in de beleids- en begrotingscyclus van gemeenten. Dit maakt het tijdig inkopen van zorg, hulp en ondersteuning voor burgers lastiger. Gemeenten dienen immers een meerjarenbegroting op te stellen zonder structurele tekorten. De provincies dienen hierop toe te zien. Verder wijzen wij op het belang dat bij publicatie van de meicirculaire 2015 ook duidelijkheid bestaat over de verdeelmodellen en de nieuwe overgangsuitkering voor de integratie-uitkering sociaal domein.
Wij begrijpen dat de overall rapportage sociaal domein via een groeimodel nader ontwikkeld wordt. De minister geeft in zijn reactie niet aan welke tussentijdse mijlpalen hem bij dit groeimodel voor ogen staan. Wij vinden het van belang dat hij in samenspraak met de betrokken actoren deze mijlpalen benoemt, onder meer om tussentijds bij te kunnen sturen. Wij zijn het eens met de minister dat het creëren van één gegevensverzamelpunt kan helpen bij het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal voor monitoring en informatievoorziening. Wij

vinden het belangrijk dat de minister ook op andere manieren het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal initieert en stimuleert, bijvoorbeeld door afspraken te maken met betrokken actoren, zoals de gemeenten.
Wij zullen de uitkomsten van het onderzoek naar de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied met belangstelling volgen. Daarbij merken wij op dat wij in onze brief een relatie tussen innen, verdelen en verantwoorden een randvoorwaarde hebben genoemd voor een goed functionerend democratisch stelsel dat bovendien een doelmatige en doeltreffende besteding van middelen bevordert.

Achtergrondinformatie

Wat zijn de decentralisaties sociaal domein?

Rijk en gemeenten zijn in de Bestuursafspraken 2011-2015 overeengekomen taken binnen het sociale domein te decentraliseren. Daarna is dit door het kabinet Rutte-Asscher (deels gewijzigd) overgenomen. Het gaat om de volgende decentralisaties:

- arbeidsparticipatie
- maatschappelijke ondersteuning
- jeugdzorg
- financiële tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten

De decentralisatie van de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, arbeidsparticipatie en de zorg voor chronische zieken en gehandicapten per 1 januari 2015 is een ingrijpende stelselwijziging: gemeenten worden beleidsmatig en uitvoerend verantwoordelijk voor de zorg, ondersteuning en begeleiding van naar schatting ruim 800.000 mensen méér. Het betreft:

- overdracht van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden
- nieuw lokaal beleid met een andere manier van werken (integrale aanpak en (boven)regionale samenwerking)
- overdracht van budgetten minus een forse bezuinigingsdoelstelling

Wat wil het kabinet bereiken met de decentralisaties?

Met de decentralisaties sociaal domein willen Rijk en gemeenten een bijdrage leveren aan een kleinere, efficiëntere en goedkopere overheid. Het gaat erom:

- de uitgaven in de hand te houden
- de dienstverlening anders te organiseren

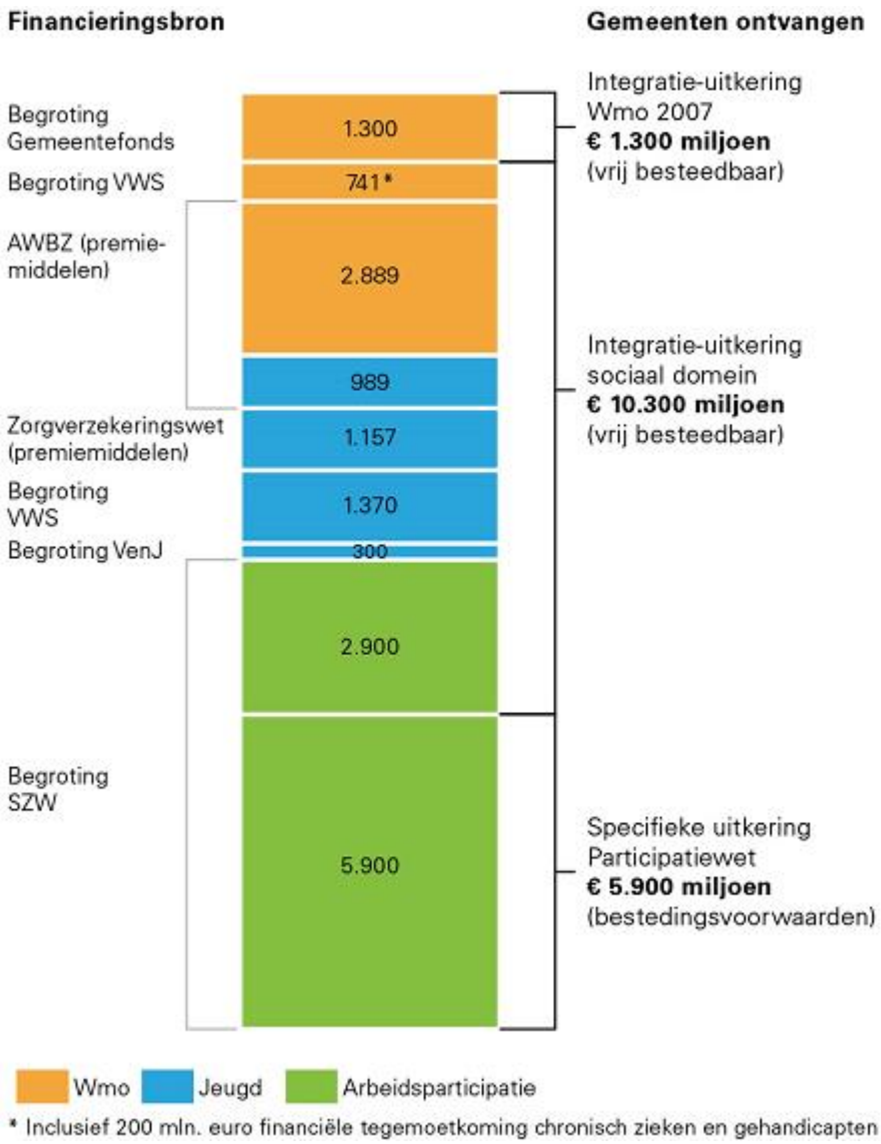
Gemeenten worden, aldus het kabinet, in staat gesteld om één integraal en samenhangend beleid te voeren. Het kabinet hanteert het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur. Op die manier moet

voorkomen worden dat verschillende hulpverleners voor een gezin langs elkaar heen werken.

Om hoeveel mensen gaat het?
In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 constateerden we dat het niet mogelijk was om een betrouwbaar integraal beeld te geven van om hoeveel mensen het precies gaat. We moesten gebruik maken van (deels voorlopige) cijfers afkomstig uit verschillende bronnen, met een verschillende grondslag (huishouden of persoonsniveau) en jaren. Daarnaast is sprake van overlap tussen de verschillende doelgroepen. Op basis van onze berekeningen schatten we dat ruim 800.000 "meer" mensen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen met ingang van 1 januari 2015. Een (onbekend) deel hiervan maakte in 2014 wellicht al gebruik van regelingen die gemeenten al uitvoerden (zoals arbeidsparticipatie en Wmo 2007). Inmiddels hebben individuele gemeenten verschillende gegevensbestanden ontvangen met informatie over hun doelgroepen. Er is nog geen landelijk betrouwbare schatting beschikbaar van het aantal mensen dat onder de verantwoordelijkheid van gemeenten is gekomen per 1 januari 2015.

Om welke bedragen gaat het?
Het kabinet stelt voor 2015 in totaal 10,3 miljard euro beschikbaar aan gemeenten voor het sociaal domein via een integratie-uitkering in het Gemeentefonds. Gemeenten kunnen deze uitkering vrij besteden, zij hebben beleids- en bestedingsvrijheid. Verder ontvangen gemeenten een separate integratie-uitkering in het kader van de Wmo 2007 ter hoogte van 1,3 miljard euro. De Wmo 2007 is als wet opgegaan in de Wmo 2015, maar de integratie-uitkering Wmo 2007 is blijven bestaan. Daarnaast verschaft het Rijk een specifieke uitkering aan gemeenten in het kader van de Wet werk en bijstand Wwb ter hoogte van 5,9 miljard euro. Deze uitkering is niet vrij besteedbaar, maar moeten gemeenten conform de gestelde voorwaarden in de Wwb besteden en hierover verantwoording afleggen aan het Rijk.
Onderstaande figuur geeft de uitkeringen weer die gemeenten in 2015 ontvangen voor de uitvoering van de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet en waar deze middelen voorheen begroot en verantwoord werden.

Figuur geldstromen decentralisaties sociaal domein



Wat vonden wij in ons Verantwoordingsonderzoek 2013?

Wij vonden in ons Verantwoordingsonderzoek 2013 dat het kabinet als overdragende partij én als normerend wetgever de zelfgekozen opdracht heeft de nieuwe verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de overdracht van budgetten naar gemeenten consistent vorm te geven. Het kabinet moest daarom aan de Staten-Generaal (en aan de samenleving) voldoende zekerheid kunnen geven of gemeenten en anderen hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden kunnen vervullen met ingang van 1 januari 2015. Wij hebben het kabinet aanbevolen meer zekerheid te bieden voordat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de zorg voor ruim 800.000 mensen een feit is. Die zekerheid kon het kabinet, volgens ons verkrijgen door:

- vooraf vast te stellen aan welke randvoorwaarden het Rijk, gemeenten en betrokken instanties moeten voldoen om verantwoord te kunnen decentraliseren
- vervolgens te toetsen of het Rijk, gemeenten en andere betrokken instanties aan die randvoorwaarden voldoen of zullen voldoen voor 1 januari 2015

Wij gaven het kabinet de volgende suggesties om als randvoorwaarde te hanteren:

- Is continuïteit van zorg en hulp gewaarborgd?
- Is wet- en regelgeving tijdig gereed?
- Zijn verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden duidelijk gedefinieerd?
- Hebben gemeenten hun interne organisatie adequaat ingericht?
- Hebben gemeenten voldoende inzicht in de samenhang tussen doelgroep en middelen?
- Is democratische controle en verantwoording ingericht?

2.2 Fraudebestrijding: benut de kennis van uitvoerders op de werkvloer

In 2014 zijn stappen gezet in de verbetering van de fraudebestrijding. In de praktijk van de fraudebestrijding zijn er echter ook knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling, kennisopbouw, fraudebestendige regelgeving en ruimte voor de uitvoerder op de werkvloer. De kennis van de uitvoerders op de werkvloer is onmisbaar bij zowel het effectief optreden tegen (nieuwe vormen van) fraude als het ontwerpen van fraudebestendige regelgeving.

Stappen gezet in bestrijding van fraude
Op 20 december 2013 heeft de minister van VenJ zijn rijksbrede aanpak van fraude gepresenteerd. Uit ons onderzoek blijkt dat de fraudebestrijding mede hierdoor een impuls heeft gekregen. Een goed voorbeeld is de Belastingdienst die verbeteringen heeft doorgevoerd, onder andere door de invoering van een zelflerend risicoclassificatie systeem voor de aanpak van fraude met toeslagen. Ook bij de bestrijding van faillissementsfraude zijn er vorderingen, onder andere bij het fraudebestendiger maken van loondoorbetaling bij faillissement.

Aanpak van fraudebestendigheid regelgeving niet voortvarend
Regelgeving werkt soms fraude in de hand, bijvoorbeeld omdat regels te complex of oncontroleerbaar zijn. In ons verantwoordingsonderzoek over 2013 constateerden we bijvoorbeeld dat complexe regelgeving rond PGB's fouten in de hand werkt. De overheid kan fraude voorkomen door regelingen zodanig in te richten dat de mogelijkheid van fouten en fraude zo klein mogelijk wordt.

Invoering Frauderichtlijn Integraal Afwegingskader laat op zich wachten
Fraudebestendigheid van regelgeving staat centraal in de rijksbrede aanpak van fraude. Hiervoor heeft de minister van VenJ het bestaande Integrale Afwegingskader (IAK) voor nieuw beleid aangepast. De uitvoerings- en handhavingstoets binnen het IAK is uitgebreid met enkele vragen die gericht zijn op frauderisico's. Deze richtlijn fraudebestendige regelgeving in het IAK is op 11 juni 2014 vastgesteld in de Ministerraad. Tijdens het afronden van ons onderzoek (april 2015) was de nieuwe tekst van de frauderichtlijn echter nog niet feitelijk opgenomen in het IAK, zoals gepubliceerd op de website.

Frauderichtlijn Integraal Afwegingskader vrijblijvend en beperkt
De frauderichtlijn bestaat uit een procedurele beschrijving en een beperkt aantal toetspunten voor de fraudebestendigheid van regelgeving.

Het betreft geen verplichting, maar laat ruimte aan de departementen om zelf invulling te geven aan bepaalde doelstellingen. De richtlijn is dan ook geen fraudetoets en het gebruik is afhankelijk van 'zelfhandhaving' door de afzonderlijke ministers. Het coördinerende Ministerie van VenJ houdt ook niet bij of en hoe vaak van de frauderichtlijn gebruik wordt gemaakt, wat de resultaten zijn en wat daarmee gebeurt. Tenslotte is de richtlijn alleen bedoeld voor nieuwe regelgeving. Bestaande regelgeving wordt niet onderworpen aan een fraudetoets.

Spanning tussen fraudebestendigheid en andere beleidsdoelen
In de praktijk zien we dat fraudebestendigheid spanning oplevert met andere beleidsdoelen, zoals de toegankelijkheid voor de burger, de vermindering van administratieve lasten en het tempo van invoering. De Belastingdienst heeft inmiddels stappen gezet om de fraude met toeslagen te bestrijden. Wel constateren we dat er in 2014 te weinig capaciteit was om alle voorgenomen plannen volledig uit te voeren. Dat heeft onder andere gevolgen gehad voor de doorlooptijden van de aanvragen.
Spanning tussen verschillende beleidsdoelen zien we ook terug bij de invulling van de weigeringsgronden voor het persoonsgebonden budget. Terwijl spanning tussen beleidsdoelen en invoeringstempo juist weer speelt bij de invoering van de trekkingsrechten voor de PGB. De invoering van de PGB trekkingsrechten is zo haperend aan het verlopen, dat de trekkingsrechten momenteel nog geen oplossing zijn voor de fraudeproblemen, maar zelf een nieuw probleem zijn geworden. Wij vinden het belangrijk dat het Rijk op een goede en transparante wijze een afweging maakt tussen deze verschillende beleidsdoelen.
Meer bevindingen over de invoering van de trekkingsrechten PGB kunt u lezen bij ons verantwoordingsonderzoek bij VWS en bij SZW.

Fraudebestrijding vraagt blijvend aandacht
Waar de regelgeving weinig fraudebestendig is, wordt ingezet op een vroegtijdige opsporing en strenge aanpak van fraudeurs. Daarbij is het lastig om onderscheid te maken tussen moedwillige fraude en fouten (op het tabblad Achtergrondinformatie gaan we in op begrippen). Die aanpak blijkt in de praktijk negatieve gevolgen te hebben voor goedwillende burgers. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de Fraudewet. Het Ministerie van SZW weet niet in hoeverre de Fraudewet doelbewuste en calculerende fraudeurs ontmoedigt. Dat kan ertoe leiden dat niet alleen doelbewuste en calculerende fraudeurs te maken krijgen met het strengere boeteregime, maar ook mensen die zich bijvoorbeeld vergissen of iets verkeerd begrepen hebben. Ook de Nationale Ombudsman stelt bij de presentatie van zijn jaarverslag over 2014 vast dat de aandacht voor

fraudebestrijding 'ten koste is gegaan van grote groepen goedwillende burgers'.

Kennisopbouw komt onvoldoende tot stand
Analyse van incidenten kan waardevolle inzichten opleveren over fraudepatronen. Dit kan helpen om barrières op te werpen die fraude voorkomen of terugdringen. Inzicht in omvang en oorzaken van fraude helpt ook bij de verbetering van de fraudeaanpak. Wij zien als risico dat er te weinig en te versnipperd werk wordt gemaakt van systematische opbouw van inzicht in omvang en oorzaken. In dit kader zien we een parallel met ons onderzoek naar de bestrijding van witwassen. In dat onderzoek hebben we geconcludeerd dat de ministers van BZK, Financiën en VenJ geen inzicht hebben in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en ook niet in de resultaten van de witwasbestrijding, terwijl hiervoor wel gegevens beschikbaar zijn.

Fraudemonitor beperkt tot het Openbaar Ministerie
De minister van VenJ laat in zijn brief van 19 december 2014 over de voortgang van de rijksbrede aanpak van fraude weten niet te investeren in het verzamelen van cijfers over omvang, omdat het geen geschikte sturingsinformatie zou zijn. Het Ministerie van VenJ richt nu een fraudemonitor in, maar dit betreft alleen de zaken die bij het OM terecht zijn gekomen. Dit levert volgens ons beperkingen op. Het verzamelen van globale cijfers over alle fraudefenomenen levert wellicht weinig sturingsinformatie op, maar maakt trends zichtbaar en levert informatie op voor risicoanalyses. Daarna kan gerichte inzet worden gepleegd die de trends kort volgen.

Rapportage frauderisico's bedrijfsvoeringsparagrafen nog weinig informatief
Tijdens het verantwoordingsdebat over 2012 hebben de Minister-President en de minister van Financiën op verzoek van de Tweede Kamer toegezegd in de bedrijfsvoeringsparagrafen van de jaarverslagen aandacht te besteden aan de onderkende frauderisico's, de fraudemaatregelen en restrisico's. In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 hebben we geconstateerd dat er nog weinig werd ingegaan op specifieke frauderisico's en getroffen maatregelen. Op basis van de bedrijfsvoeringsparagrafen over 2014 constateren we dat de informatiewaarde van deze rapportages nog steeds beperkt is. Door informatie op te nemen over risico's, fraudemaatregelen en restrisico's en informatie over aantallen, kosten en opbrengsten kan de Tweede Kamer een beter inzicht krijgen in de frauderisco's en de aanpak daarvan (zie ook hieronder Verantwoording over fraudebestrijding moet beter).

Beperkt zicht op effectiviteit
Het ontbreekt nog vaak aan inzicht in de effectiviteit van fraudemaatregelen, zowel in termen van voordelen (opbrengsten) als nadelen (kosten, privacy-inbreuken). Het is voor de overheid van groot belang om de kosten, de effectiviteit en de proportionaliteit van de fraudebestrijdingsmaatregelen in balans te houden. Dat gebeurt nog niet altijd. In ons onderzoek naar de aanpak van PGB-fraude concluderen wij bijvoorbeeld dat VWS nog onvoldoende zicht heeft op de effecten van de maatregelen die ze hebben genomen om fraude aan te pakken. Hoewel de omvang van fraude naar zijn aard moeilijk is vast te stellen, is het wel mogelijk om op specifieke terreinen cijfers te verzamelen over de effectiviteit van de gekozen aanpak. UWV verzamelt bijvoorbeeld resultaatcijfers over loondoorbetaling na faillissement. De Belastingdienst doet eveneens onderzoek naar de resultaten van antifraudemaatregelen.

Beter zicht op frauderisico's subsidies
Wij hebben rijksbreed onderzocht in hoeverre ministeries voor subsidieregelingen een inschatting gemaakt hebben van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is verplicht op basis van het Uniform Subsidiekader. In ons verantwoordingsonderzoek 2013 maakten wij opmerkingen over het veelvuldig ontbreken van risicoanalyses. De ministeries van EZ en BZK hebben nu een beter zicht op hun risico's. Bij de ministeries van OCW, IenM en VenJ kan dit zicht nog verbeterd worden.

Kleine subsidies, geen grote frauderisico's gevonden
Op basis van het Uniform Subsidiekader mogen subsidies onder de 25.000 euro minder intensief gecontroleerd worden. Wij hebben vastgesteld dat ministeries niettemin maatregelen treffen om ook bij kleine subsidies frauderisico's te beperken. Bovendien blijkt het aantal ontdekte fraudegevallen beperkt. We constateren in de praktijk wel terughoudendheid om een zogenaamde zwarte lijst bij te houden van verdachte en veroordeelde subsidieaanvragers (zie hierna ook "Structureer aanpak veelplegers"), bij het opleggen van boetes en het uitwisselen van informatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties.

Kader nodig voor gegevensuitwisseling
Samenwerking en gegevensuitwisseling moeten een bijdrage leveren aan een effectieve bestrijding van fraude. De vraag naar de begrenzing van gegevensuitwisseling tussen autonome organisaties blijft echter al langere tijd onbeantwoord. In de praktijk zien we een spanning tussen de

bescherming van burgers en de effectiviteit van preventie en opsporing. Dat vraagt om heldere wettelijke kaders, die nog steeds ontbreken.

Belemmeringen in grootschalige gegevensuitwisseling
Gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden is mogelijk, maar vraagt maatwerk en goede afspraken. Daarin moeten oplossingen gevonden worden voor beperkingen die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, met name de privacywet en de fiscale wetgeving. Zo kan de Belastingdienst met gegevens van derden analyses uitvoeren. De bijzondere patronen die mogelijk op fraude wijzen die de Belastingdienst hierbij ziet, mag hij niet delen met degene van wie de gegevens afkomstig zijn. Ook de slagvaardige aanpak van faillissementsfraude en de rol van het UWV daarin wordt belemmerd door beperkingen in gegevensuitwisseling. Hierdoor kan de overheid niet als één geheel effectief optreden tegen fraudeurs.

Nog onvoldoende inzicht in effectiviteit van gegevensuitwisseling
Het is niet altijd helder of de toegenomen mogelijkheden van data-analyse en de daarbij benodigde gegevensuitwisseling ook echt de inspanning waard zijn. Uit eerder rekenkameronderzoek naar de basisregistraties blijkt dat inzicht nodig is in de effectiviteit, efficiency en proportionaliteit van gegevensuitwisseling en –analyses. Dit is ook van belang om ongewenste neveneffecten, zoals het nodeloos lastig vallen van burgers, bijvoorbeeld bij adresonderzoeken, te voorkomen.

Nog geen start voorbereiding Kaderwet gegevensuitwisseling
Op 19 december 2014 heeft de minister van VenJ een verkenning over de Kaderwet gegevensuitwisseling aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin de relevante dilemma's en beperkingen zijn geschetst. Het kabinet heeft nog geen start gemaakt met de ontwikkeling van wetgeving, want verschillende aspecten zijn nog onvoldoende doordacht. Het kabinet heeft hierover op 8 april 2015 van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer.

Structureer aanpak veelplegers
Bij het voorkomen en bestrijden van fraude is het ook van belang recidivisten of veelplegers gericht aan te pakken. De Belastingdienst werkt hieraan door het gebruik van een fraudesignaleringssysteem. Verder zien we bij ons onderzoek naar faillissementsfraude dat het belangrijk is om barrières op te werpen tegen professionele fraudeurs die stelselmatig misbruik maken van vennootschappen en stichtingen.

Wetgeving laat nog op zich wachten

Voor het wegnemen van knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling en afstemming civielrechtelijk en strafrechtelijke trajecten, is onder andere aangepaste wetgeving nodig, maar de wetgevingstrajecten vergen een lange tijd. Een aantal wetsvoorstellen, waaronder het Wetsvoorstel civielrechtelijk bestuursverbod, wacht nog op behandeling in de Tweede Kamer.
Het is van belang dat de minister van VenJ de consistentie van de verschillende strafrechtelijke en civielrechtelijke trajecten bewaakt, vooral bij wetgeving gericht op het weren van recidivisten of veelplegers via bestuursverboden. Er wordt wel een wetsvoorstel ter versterking van de rol van de curator voorbereid voor de bestrijding van faillissementsfraude, maar die is nog in de consultatiefase. Het wetsvoorstel voor een meldplicht van de curator wordt door het veld eerder als administratieve last gezien, dan als hulpmiddel dat iets zal bijdragen aan de bestrijding van faillissementsfraude.

Coördinatie fraudebestrijding

Golfpatroon in de aandacht voor fraude

We zien de afgelopen jaren en ook in 2014 een opleving in de aandacht en inzet voor fraudebestrijding. In de afgelopen decennia is er wel vaker sprake geweest van verhoogde aandacht voor het thema fraude, gevolgd door een periode van minder gerichte belangstelling voor het onderwerp. Al in 1979 werd de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (PDF) (ISMO) ingesteld. In die tijd speelde de noodzaak de toenemende kosten van de collectieve voorzieningen te matigen. Ook in latere jaren vormden bezuinigingsoverwegingen een aanleiding om een impuls te geven aan het tegengaan van fraude, steeds gevolgd door verminderde aandacht.

Tijdelijk project

Het Programma Aanpak Fraude, dat is gericht op de rijksbrede aanpak, is een tijdelijk project ter ondersteuning van de Ministeriële Commissie Fraude. Hiervoor heeft het Ministerie van VenJ vijf personen ingezet vanuit de bestaande middelen. Ook is er een projectstructuur opgezet ter coördinatie van de acties. De inzet van het programma is vooral om te stimuleren dat de vakministers op hun eigen terrein de zaak ter hand nemen.

Verantwoording over fraudebestrijding moet beter

In de bedrijfsvoeringsparagrafen besteden de ministeries in meer of mindere mate aandacht aan fraude, integriteit en misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O). De bedrijfsvoeringsparagraaf van OCW is te beschouwen als een best practice. Fraude- en M&O–risico's worden uitvoerig behandeld, inclusief een systematische behandeling van de restrisico's.

Tevens verstrekt OCW informatie over antifraudemaatregelen en relevante cijfermatige informatie. Ook VenJ gaat in op restrisico's, maar bij geen van de andere ministeries is hier aandacht voor. Verschillende ministeries verstrekken in de bedrijfsvoeringsparagraaf (meer of minder uitgebreid) informatie over risico's en maatregelen en gaan ook in op wat er feitelijk in 2014 is geconstateerd. Dit geldt voor AZ, BZ, BZK, Financiën, SZW en VWS.
EZ, Defensie en IenM presenteren echter slechts in hoofdlijnen een planmatige aanpak van frauderisico's. Vooral bij Defensie valt op dat zij niets rapporteren naar aanleiding van de discussie over de Ordina-casus die door de uitzending van Zembla op 2 oktober 2014 bekend is gemaakt. Uit de bedrijfsvoeringsparagraaf van VenJ en SZW blijkt dat de fraudetoets als onderdeel van het IAK in 2014 nog niet is toegepast. De bedrijfsvoeringsparagraaf van VWS geeft aan dat het ministerie een fraudetoets heeft uitgevoerd en dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) kwetsbaarheden heeft onderzocht.
Wij concluderen dat door een aantal ministers verbeteringen zijn doorgevoerd in de bedrijfsvoeringsparagraaf. De verbetering manifesteert zich nog niet rijksbreed. De minister van Financiën onderschreef vorig jaar met ons het belang van een scherp zicht op te treffen concrete maatregelen in relatie tot de restrisico's om de kans op fraudes te verkleinen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Aanbeveling aan de minister van Financiën
We bevelen de minister van Financiën aan om de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen te verbeteren door als verplichte elementen informatie op te nemen over risico's, fraudemaatregelen en restrisico's, kosten en opbrengsten.

Aanbeveling aan de minister van VenJ
Wij bevelen de minister van VenJ aan om de fraudemonitor uit te breiden met gebundelde gegevens van de ministeries over frauderisico's, aantal geregistreerde vermoedens van fraude en (financiële) resultaten van de bestrijding. De richtlijn fraudebestendige regelgeving te verzwaren tot een fraudetoets. Tempo te maken met de ontwikkeling van de Kaderwet gegevensuitwisseling en daarbij de uitwisseling van gegevens over recidivisten en veelplegers te betrekken.

Reactie van de minister
Reactie minister van Financiën
Over onze aanbeveling om de informatiewaarde van de bedrijfsvoeringsparagrafen te verbeteren door het opnemen van

verplichte informatie over de elementen risico's, fraudemaatregelen, restrisico's, kosten en opbrengsten reageert de minister als volgt.
In de Rijksbegrotingsvoorschriften zijn sinds 2014 al bepalingen opgenomen voor de bedrijfsvoeringsparagraaf over het beschrijven van het M&O-beleid, de onderkende M&O- en frauderisico's en de kwantificering van resterende M&O-risico's.
De minister zal in overleg met de departementen bezien op welke wijze de Rijksbegrotingsvoorschriften kunnen worden aangevuld of verduidelijkt met de door u genoemde informatie. De best practice van het ministerie van OCW waarnaar wij verwijzen, zal hierbij als uitgangspunt worden gehanteerd.
Lees de hele reactie van de minister van Financiën op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Reactie minister van Veiligheid en Justitie
Naar aanleiding van onze aanbeveling om de fraudemonitor uit te breiden met gebundelde gegevens van de ministeries over frauderisico's, aantal geregistreerde vermoedens van fraude en (financiële) resultaten van de bestrijding zegt de minister het volgende. De fraudemonitor beoogt geen overzicht te bieden van de door de Algemene Rekenkamer genoemde gegevens, maar deze beperkt zich tot cijfers en kwalitatieve informatie over de hoofdthema's uit de rijksbrede aanpak van fraude.
De minister geeft ook aan dat de richtlijn fraudebestendige regelgeving niet zal worden verzwaard tot een fraudetoets. Er is voor een opzet van 'zelfhandhaving' gekozen omdat de verschillende ministers te maken hebben met uiteenlopende fraudevormen. De richtlijn biedt ruimte om frauderisico's in te schatten op een manier die het beste past bij een specifiek beleidsdomein. De richtlijn is inmiddels beschikbaar op de website van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (www.kcwj.nl). Door de minister van Veiligheid en Justitie zal tijdens de verplichte wetgevingskwaliteitstoets worden getoetst of is voldaan aan alle uitgangspunten van de richtlijn.
Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 8 april 2015 over fraude heeft de Tweede Kamer duidelijke aandachtspunten meegegeven. Eind 2015 zal een wetsvoorstel inzake de algemene bepalingen over gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden voor een eerste consultatieronde gereed zijn. Verder wijst de minister op noodzakelijk aanpassing in sectorale wetten, wat raakt aan de verantwoordelijkheid van mijn collega-bewindspersonen
In de tweede voortgangsrapportage over de rijksbrede aanpak van fraude zal worden gerapporteerd over scherper in beeld brengen van mogelijke risico's op fraude met rijkssubsidies.

Lees de hele reactie van de minister van VenJ op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl.

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij constateren helaas dat de minister van Veiligheid en Justitie niet ingaat op onze aanbeveling om de fraudemonitor uit te breiden met gegevens die wel beschikbaar zijn bij andere departementen over aantallen, kosten en effecten van fraudebestrijding. Op deze manier wordt geen kennis opgebouwd over de effectiviteit van de gekozen fraudeaanpak. Door het ontbreken van feiten kan de Tweede Kamer geen geïnformeerd debat voeren over de vraag of de genomen maatregelen voldoende doelmatig en doeltreffend zijn.

Achtergrondinformatie
Over het onderzoek
Ons onderzoek naar het focusonderwerp fraude omvat de rijksbrede aanpak, gecoördineerd door het Ministerie van VenJ, de beoordeling van de informatie over fraude in de bedrijfsvoeringsparagrafen en de aanpak op de volgende vijf terreinen:
- Belastingdienst/Toeslagen (Fin)
- Persoonsgebonden budget (VWS)
- Loondoorbetaling na faillissement door UWV (SZW)
- Faillissementsfraude (VenJ)
- Subsidies Rijksdienst voor ondernemend Nederland (EZ)

In de afzonderlijke rapportages over het verantwoordingsonderzoek bij de desbetreffende ministeries gaan we op de belangrijkste bevindingen van deze casusonderzoeken in.

Referentiemodel
Voor ons casusonderzoek naar het thema fraude hebben we een referentiemodel ontwikkeld, waarin we veronderstellen dat voor een succesvolle aanpak tenminste de volgende elementen aanwezig zijn:
- De aanpak is primair preventief in plaats van repressief. Voorkomen moet worden dat fraude ontstaat of groeit; als fraude repressief wordt benaderd, zijn de ten onrechte verstrekte bedragen mogelijk niet meer terug te vorderen.
- De aanpak is dynamisch en houdt rekening met een steeds wisselende fraudecontext waarin nieuwe vormen en patronen van fraude ontstaan. Het is van belang om niet reactief te zijn, maar proactief te zijn en te blijven om fraudeurs een stap voor te blijven.
- Er wordt effectief gebruik gemaakt van eigen objectieve gegevens en er vindt verificatie plaats. Dit voorkomt dat fraude kan worden

gepleegd met onjuiste gegevens, afkomstig van belanghebbenden. Er vinden frauderisico-analyses plaats waarbij gebruikt wordt gemaakt van meerdere bronbestanden, zowel binnen de eigen organisaties als door koppelingen met relevante derden.

- Er vindt samenwerking plaats om data te analyseren of controles te combineren. Samenwerking is vaak verticaal georganiseerd, maar ook horizontaal slaat de fraudeur zijn slag. Daarom is het van belang ook horizontaal partners te zoeken.

Nader begrip van fraude

Om goed zicht te krijgen op de omvang van fraude en een adequate bestrijding daarvan is een heldere definitie van belang. In ons rapport Signaleren van fraude (2008) hanteren we de volgende (brede) definitie van fraude: 'opzettelijke misleiding om een onrechtmatig of onwettig voordeel te verkrijgen'. Binnen de overheid worden de terminologie 'misbruik en oneigenlijk gebruik' (MenO) gehanteerd. De termen misbruik en oneigenlijk gebruik worden vooral gebruikt bij overtredingen van belasting- of subsidiewetten.

Er is sprake van misbruik als bewust subsidie- of belastingregels worden overtreden. Er wordt bijvoorbeeld een subsidie aangevraagd voor een zonnecollector, de subsidie wordt ontvangen en de begunstigde schaft in het geheel geen zonnecollector aan. Het bewust foutief invullen van een belastingaangifte valt ook onder misbruik.

Naast opzettelijke misleiding kan er sprake zijn van oneigenlijk gebruik. In dat geval wordt een regel in formele zin nageleefd, maar in strijd met de bedoeling gehandeld. Bijvoorbeeld als jongeren zich inschrijven voor een opleiding, maar de lessen niet volgen en wel studiefinanciering ontvangen, is er sprake van oneigenlijk gebruik.

Niet elke fout is fraude

Naast opzettelijke fouten kunnen mensen ook fouten maken zonder dat er opzet in het spel is. Zoals bijvoorbeeld een typefout bij het invullen van de belastingaangifte of een verkeerde code bij de declaratie van zorgkosten door een specialist. In zijn rapport "Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet" (PDF) gaat de Nationale Ombudsman ook uitvoerig in op deze problematiek.

3 Beleidsresultaten Rijksbrede onderzoeksresultaten

3.1 Goede beleidsinformatie voorwaarde voor transparante en lerende overheid

Een gebrek aan beleidsinformatie kan ertoe leiden dat het kabinet en de Tweede Kamer beleidskeuzes maken die niet voldoende effect leveren en ook onnodig duur blijken te zijn. Ook kan een gebrek aan goede informatie ervoor zorgen dat de ministers zich niet goed kunnen verantwoorden over de resultaten die met beleid en geld zijn bereikt. We hebben dit jaar in ons Verantwoordingsonderzoek casusonderzoeken uitgevoerd naar het effect en resultaat van een zestal beleidsthema's. We lichten ze hieronder kort toe. De uitgebreide toelichting is te vinden in de desbetreffende departementale hoofstukken.

Casus professionalisering leraren

Professionalisering leraren: effect op kwaliteit onderwijs onbekend

Het primair en voortgezet onderwijs hadden in 2014 een bedrag van ongeveer 1,2 miljard euro (op een totaal van circa 15 miljard euro) beschikbaar voor de professionalisering van leraren. Of zij dit bedrag inderdaad aan dit doel uitgeven is aan de schoolbesturen: zij kunnen er ook meer of minder aan besteden. Het is onbekend hoeveel schoolbesturen daadwerkelijk aan dit doel besteden en welk effect dat heeft op de onderwijskwaliteit. De Tweede Kamer heeft de minister gevraagd om een sluitende verantwoordingsaanpak voor de investeringen in de professionalisering van leraren. Maar daarvoor zouden eerst de verantwoordingsrichtlijnen die voor schoolbesturen gelden, moeten veranderen en geharmoniseerd moeten worden. Intussen is wel duidelijk dat een trendbreuk nodig is om de ambitieuze doelstellingen te halen die voor 2020 zijn gesteld als het gaat om verbetering van de vaardigheden van leraren.
Zie voor meer informatie Casus professionalisering leraren bij OCW.

Casus bezuinigingen justitiële jeugdinrichtingen

Risico's voor kwaliteitswinst jeugdinrichtingen door bezuinigingen

Het aantal jongeren dat in een justitiële jeugdinrichting (JJI) terechtkomt neemt al enkele jaren gestaag af. In reactie hierop vermindert de staatssecretaris van VenJ het aantal JJI-plaatsen: sinds 2010 is dit aantal gehalveerd. Bovendien moet de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bezuinigen. Aangezien JJI's vallen onder DJI wordt als gevolg van deze bezuinigingen het budget voor JJI's tussen 2010 en 2018 gehalveerd. Kleine inrichtingen kosten relatief meer dan grotere inrichtingen. Hierdoor zien wij risico's voor de kwaliteitswinst die de afgelopen jaren is gerealiseerd.

Zie voor meer informatie casus JJI's bij VenJ.

Casus fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's

Rijk kijkt onvoldoende naar alternatieven voor dure fiscale stimulering (semi-)elektrische auto's

Het Rijk stimuleert de verkoop van (semi-)elektrische auto's hoofdzakelijk door kortingen op autobelastingen. Dit zijn relatief dure maatregelen. De kabinetsdoelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 lijkt haalbaar. Gelet op de ervaringen tot nu toe is de kans groot dat deze doelstelling vooral zal worden gerealiseerd door grote hybride plug-in-auto's die minder zuinig zijn. In verband met de export moet bovendien de verkoop van mogelijk 300.000 (semi-)elektrische auto's fiscaal worden gestimuleerd om de doelstelling van 200.000 in 2020 te realiseren. Alternatieve maatregelen om de verkoop van (semi-)elektrische auto's te bevorderen zijn tot op heden niet uitgewerkt.

Zie voor meer informatie casus fiscale stimulering (semi)-elektrische auto's bij Financiën (en IenM en EZ).

Casus garantieregelingen voor bedrijven

Omvang financieringsproblemen bedrijven niet goed in beeld bij minister van EZ

De minister van EZ voert beleid ter ondersteuning van gezonde bedrijven met kansrijke plannen die niet aan voldoende financiering kunnen komen. Om hoeveel bedrijven het gaat en hoe groot hun financieringsproblemen zijn weet de minister echter niet goed. Ook heeft de minister van EZ geen zicht op de mate waarin twee garantieregelingen leiden tot extra financiering voor bedrijven. De minister zou op beide aspecten zicht moeten hebben om vast te kunnen stellen in hoeverre het EZ-beleid dat de beschikbaarheid van financiering moet stimuleren, noodzakelijk en effectief is. Daarover zou hij ook de Tweede Kamer moeten kunnen informeren.

Zie voor meer informatie casus garantieregelingen voor bedrijven bij EZ.

Casus regeldruk gehandicaptenzorg

Onnodige regels in gehandicaptenzorg: maatwerkaanpak VWS veelbelovend

De omvang van de regeldruk in de gehandicaptenzorg werd, uitgedrukt in geld, in 2010 geschat op 65 tot 79 miljoen euro. Sinds 2004 probeert VWS om onnodige regels aan te pakken, zodat meer tijd kan worden besteed aan cliënten. Er zijn kwantitatieve doelen gesteld om onnodige regeldruk te verlagen. De berekening van regeldruk kent echter begrenzingen en de door VWS gerealiseerde verlaging van regeldruk is niet altijd merkbaar voor het veld. Daarom is VWS onder meer in de gehandicaptenzorg gestart met een maatwerkaanpak (Experiment Regelarme Instellingen). Deze aanpak is veelbelovend.
Zie voor meer informatie casus regeldruk gehandicaptenzorg bij VWS.

Casus programma 'Beter Benutten'

Programma 'Beter Benutten' moet zich nog bewijzen

De minister van IenM wil samen met decentrale overheden en het bedrijfsleven door middel van innovatieve oplossingen de bereikbaarheid in Nederland verbeteren. Met het programma 'Beter Benutten' wil zij hiermee ervaring opdoen. Doel van het huidige programma is 20% minder files op specifieke punten. Het is lastig vast te stellen in welke mate het programma zijn doel bereikt. Dit komt omdat de meting beperkingen kent, omdat de gemeten effecten niet altijd aan het programma zijn toe te schrijven en omdat de minister niet de afname van de files meet, maar of het reistijdverlies vermindert. De rapportage aan de Tweede Kamer over deze beperkingen én over de voortgang van het programma kan beter. Voor het vervolg van het programma herstelt de minister één van de problemen door vermindering van reistijdverlies na te streven in plaats van filevermindering.
Zie voor meer informatie casus programma 'Beter Benutten' bij IenM.

3.2 Beleidsdoorlichtingen: nog te weinig zicht op doelmatigheid en doeltreffendheid

Beleidsdoorlichtingen geven nog niet op alle aspecten van beleid voldoende inzicht. Ze bieden veel informatie over de uitgaven en geven een goed overzicht van de uitgevoerde beleidsmaatregelen. Beleidsdoorlichtingen geven echter nog te weinig inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid, terwijl het instrument beleidsdoorlichting juist hiervoor bedoeld is. Dit inzicht is van belang voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid en kan vervolgens bij uitstek dienen voor het trekken van lessen voor toekomstig beleid.

Instrument beleidsdoorlichting van toenemend belang
Ministers zijn verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van hun beleid. Om vast te stellen of het beleid doeltreffend en doelmatig is, moeten ze hun beleid evalueren. Dat is vastgelegd in de Comptabiliteitswet. In een beleidsdoorlichting wordt voor een bepaald beleidsterrein in kaart gebracht wat er bekend is over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid (op basis van uitgevoerde evaluaties). In de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) is vastgelegd dat de minister periodiek, minstens eens per 7 jaar, elk beleid in een beleidsdoorlichting moet doorlichten.
Beleidsdoorlichtingen zijn gericht op twee doelen: verantwoording afleggen en lessen trekken. De minister van Financiën rapporteert in het Financieel Jaarverslag van het Rijk dat er in 2014 17 van de 27 voorgenomen beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd.
Met de introductie van 'Verantwoord Begroten' (2013) is het belang van beleidsdoorlichtingen verder toegenomen doordat de begrotingen en jaarverslagen minder informatie bevatten over de beleidsresultaten. Een beleidsdoorlichting is daarmee een belangrijk communicatiemiddel tussen ministers en de Tweede Kamer. Goede beleidsdoorlichtingen zijn ook belangrijk voor het (zachte) budgetrecht, waarbij de Tweede Kamer niet alleen ja of nee tegen een budget mag zeggen, maar ook weet waar het geld aan wordt uitgegeven en dat dit zinnig en zuinig gebeurt.

Bevindingen
De Algemene Rekenkamer heeft van 5 beleidsdoorlichtingen de kwaliteit onderzocht:

- Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ('SRGR'), BHOS
- Algemene Nabestaandenwet, SZW
- Groen onderwijs, EZ
- Preventiemaatregel, VenJ

- Strategische luchttransportcapaciteit, Defensie

Hierna geven we een samenvattend beeld van de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen en doen we aanbevelingen om de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen verder te verhogen. In de desbetreffende departementale hoofdstukken geven we per beleidsdoorlichting een toelichting op dit beeld.

Beleidsdoorlichtingen bieden inzicht in uitgaven en prestaties
Voor alle 5 onderzochte beleidsdoorlichting stellen wij vast dat ze veel inzicht bieden in de uitgaven die met het beleid gemoeid zijn. Ook leveren ze over het algemeen een goed overzicht van de beleidsmaatregelen die uitgevoerd zijn en de prestaties die daarmee geleverd zijn.

Beleidsdoorlichtingen bieden weinig inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid
De door ons bekeken beleidsdoorlichtingen geven weinig inzicht in de doeltreffendheid en vrijwel geen inzicht in de doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit betekent dat de Tweede Kamer op basis van een beleidsdoorlichting niet kan vaststellen of het beleid leidt tot de gewenste resultaten en of dat tegen zo gering mogelijke kosten gebeurt. De doelmatigheid van het beleid wordt in de meeste beleidsdoorlichting niet behandeld. De doeltreffendheid komt wel altijd aan de orde, maar leidt niet altijd tot voldoende gefundeerde conclusies. Zo zien we bij de beleidsdoorlichtingen groen onderwijs en SRGR dat er een gebrek is aan onderliggend evaluatiemateriaal. In die gevallen is effectiviteit dan vaak wel plausibel te maken, maar niet aan te tonen. Bij de beleidsdoorlichting groen onderwijs is dat gedaan door een grootschalig perceptieonderzoek. Bij de beleidsdoorlichting SRGR-beleid is dit gedaan door effectiviteitsonderzoek van soortgelijke beleidsmaatregelen in andere landen te benutten. Dit zijn goede alternatieven wanneer directe effectiviteit aantonen niet mogelijk blijkt. Het is dan wel van belang om de conclusies heel zorgvuldig te formuleren.

Beleidsdoorlichtingen resulteren in te stellige conclusies
Wij constateren dat de conclusies van 3 van de 5 beleidsdoorlichtingen vaak sterker zijn geformuleerd dan op basis van de onderbouwingen te verwachten was. Dit probleem doet zich voor bij de beleidsdoorlichtingen over SRGR, groen onderwijs en preventiemaatregel.
Ook zien we in 4 van de 5 gevallen dat de begeleidende brief waarmee bewindspersonen de beleidsdoorlichting aanbieden aan de Tweede Kamer niet in lijn is met de uitkomsten van de beleidsdoorlichting. De brieven

bevatten in deze gevallen positieve uitspraken over de werking van het beleid, die niet gebaseerd zijn op de beleidsdoorlichting.
Dit probleem zien we bijvoorbeeld terug in de beleidsdoorlichting preventiemaatregel. De minister stelt in zijn brief over de beleidsdoorlichting dat '… duidelijk is dat zonder de inzet van preventieve maatregelen bij bedrijven dergelijke resultaten alleen bereikt hadden kunnen worden door een veelvoudige inzet van politie en OM en ten koste van een groter aantal slachtoffers'. Deze conclusie wordt niet onderbouwd door de beleidsdoorlichting. Ook bij de beleidsdoorlichting over het groen onderwijs zien we een stellige conclusie van de minister: "De conclusie is dat initiatieven zoals (…) onmiskenbaar hebben bijgedragen aan (…)." Ook deze conclusie wordt niet onderbouwd door de beleidsdoorlichting. Bij de beleidsdoorlichtingen over SRGR en strategisch luchttransportcapaciteit zien we ook te stellig geformuleerde conclusies in de brieven van de bewindspersonen.

Aanbevelingen voor beleidsdoorlichtingen van hogere kwaliteit
Het belang van goede beleidsdoorlichtingen is de afgelopen jaren toegenomen. We zien in diverse beleidsdoorlichtingen mooie voorbeelden van hoe het moet. De beleidsdoorlichting van het SRGR-beleid is een goed voorbeeld. Hierin is goed in kaart gebracht wat er bekend is over de werkzaamheid van alle beleidsonderdelen.
Maar we zien ook nog voorbeelden van hoe het niet moet. We doen de volgende aanbevelingen, met als doel de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen op een hoger niveau te brengen.

Aanbeveling aan de minister van Financiën:
Wij bevelen de minister van Financiën aan de wetenschap te hulp te roepen.
Bij elke beleidsdoorlichting moeten volgens de RPE onafhankelijke deskundigen worden betrokken. Deze eis is bedoeld als waarborg voor de kwaliteit. Wij constateren dat bij elk van de door ons onderzochte beleidsdoorlichtingen een onafhankelijke deskundige betrokken is geweest. Desondanks constateren wij dat de beleidsdoorlichtingen weinig inzicht bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid en dat ze in een aantal gevallen tot te stellige conclusies leiden. Om de kwaliteit van beleidsdoorlichtingen op een hoger niveau te brengen geven wij de minister van Financiën (als verantwoordelijke voor het stelsel van evalueren en beleidsdoorlichtingen) in overweging om de wetenschap te hulp te roepen. Het moet mogelijk zijn om in de vorm van een project, een samenwerkingsverband of een wetenschappelijke toetsingscommissie de kwaliteit van het opdrachtgeverschap van individuele beleidsdoorlichtingen kwalitatief te verbeteren en te borgen. De

wetenschap moet betrokken worden bij de opstart, uitvoering en afronding van elke beleidsdoorlichting en vooral expertise inbrengen over de aspecten doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De betrokken wetenschappers zouden ook gehoord kunnen worden door de Tweede Kamer, om een zijlicht te geven op de kwaliteit van een specifieke beleidsdoorlichting.
Wanneer beleidsdoorlichtingen worden uitgevoerd door onafhankelijke onderzoeksinstanties die al een eigen traditie van (externe) kwaliteitsborging kennen (bijvoorbeeld IOB, WODC en planbureaus), zou een lichter regime kunnen worden toegepast.

Aanbeveling aan de Tweede Kamer
Wij bevelen de Tweede Kamer aan om de plannen van aanpak beter te benutten.
Met het aannemen van de Motie Harbers heeft de Tweede Kamer te kennen gegeven vooraf betrokken te willen worden bij de opzet en vraagstelling van beleidsdoorlichtingen. Van elke beleidsdoorlichting wordt vanaf dit jaar een plan van aanpak aan de Tweede Kamer gestuurd. Wij hopen dat de Tweede Kamer deze plannen benut om na te gaan in hoeverre aan enkele noodzakelijke voorwaarden voor een goede beleidsdoorlichting is voldaan. Wij denken daarbij aan:

- Is de vraagstelling van de beleidsdoorlichting helder geformuleerd?
- De kwaliteitsborging: hoe borgt de minister de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en hoe zorgt de minister voor een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting?
- De afbakening: welke beleidsonderdelen worden wel en welke niet meegenomen? Wanneer worden niet meegenomen onderdelen doorgelicht?

Aanbeveling aan de Eerste Kamer
Wij hopen dat de Eerste Kamer op gezette tijden aandacht gaat besteden aan welke lessen te trekken zijn uit afgeronde beleidsdoorlichtingen met het oog op verrijking van hun toets op uitvoerbaarheid van wetgeving.

Reactie van de minister
Op onze aanbeveling om de wetenschap te hulp te roepen antwoordt de minister van Financiën, dat de rol van de onafhankelijke deskundige niet strak is gedefinieerd, maar dat in de RPE staat dat deze een oordeel geeft over het uitgevoerde onderzoek. De mate van betrokkenheid kan verschillen en wordt in de beleidsdoorlichting beschreven. De RPE voorziet in deze ruimte, omdat per beleidsdoorlichting de gewenste mate van betrokkenheid kan verschillen. De minister ziet op dit moment geen reden om dit te veranderen. Wel vindt de minister het wenselijk om de

expertise van een onafhankelijk deskundige tijdig bij het onderzoek te betrekken.
Hij zegt toe dat als de komende jaren blijkt dat de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen onvoldoende toeneemt door de recente verbeteringen aan het instrumentarium hij hierover met zijn collega's in discussie zal gaan. Op dat moment is het nog verder betrekken van de wetenschap uiteraard ook bespreekbaar.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Onze beoordeling van de kwaliteit van slechts enkele beleidsdoorlichtingen geeft in onze ogen voldoende aanleiding de kwaliteit op korte termijn verder te willen bevorderen. Kennelijk onderschrijft het kabinet deze urgentie niet.
Beleidsdoorlichtingen en dus de kwaliteit daarvan zijn van groot belang voor leren, verbeteren en verantwoorden opdat publieke middelen "evidence based" zo effectief mogelijk besteed worden.

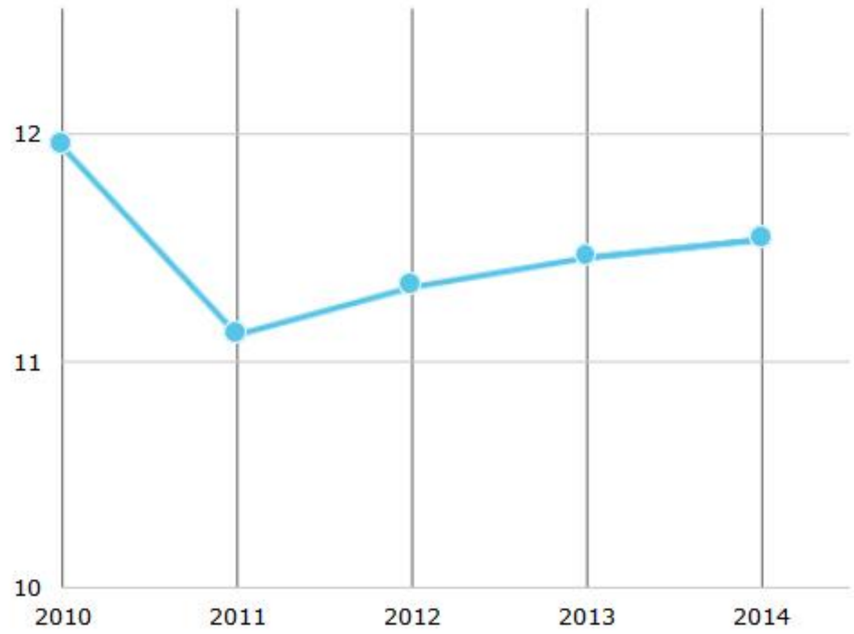
3.3 Besparingen apparaatsuitgaven niet gerealiseerd

In 2014 zijn de apparaatsuitgaven van de rijksoverheid 410 miljoen lager dan in 2010 terwijl dit kabinet mikt op bezuinigingen van 4,1 miljard euro. De ministers slagen er onvoldoende in om de apparaatskosten te verlagen, zowel in omvang als in tempo. Daarnaast heeft de minister voor WenR geen goed inzicht in de mate waarin de beoogde besparingen op de apparaatskosten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Wij bevelen de minister voor WenR aan de ontwikkeling van de apparaatskosten van het concern Rijk, en de realisatie van de besparingen daarop, scherper te monitoren.
Zie voor al onze bevindingen over de realisatie van bezuinigingen op de apparaatskosten onze rapportage bij het begrotingshoofdstuk WenR.

De rijksoverheid heeft grote moeite om de apparaatskosten te verlagen

De ministeries moeten in totaal 4,1 miljard euro bezuinigen op de apparaatskosten. De rijksoverheid heeft echter grote moeite om deze taakstelling te realiseren. In 2014 zijn blijkens de jaarverslagen de apparaatskosten hoger uitgevallen dan geraamd. Hoewel in de meerjarenramingen 2014 en verder een daling van de apparaatsuitgaven is voorzien, blijkt uit de Najaarsrapportage Hervormingsagenda Rijksdienst dat er van jaar op jaar overheveling plaatsvindt van programma uitgaven naar apparaatsuitgaven. De volgende figuur geeft een overzicht van de ontwikkeling van de apparaatskosten van de rijksoverheid in de periode 2010-2014.

Apparaatskosten rijksoverheid 2010-2014 (exclusief krijgsmacht en rechtelijke macht)



Bron: Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2014.

Wij constateren dat de apparaatskosten na een aanvankelijke daling in 2011 in de jaren 2012 – 2014 weer zijn gestegen. Deze stijging wordt mede verklaard door nieuwe politieke besluitvorming. In 2013 en 2014 werden in totaal voor meer dan 1 miljard euro aan beleidsintensiveringen doorgevoerd. In 2013 betrof het 750 miljoen euro voorde uitbreiding van het personeel van de Belastingdienst voor intensivering van de fraudebestrijding en in 2014 werd 280 miljoen euro extra uitgetrokken voor personeel Belastingdienst en voor het ongedaan maken van eerdere taakstellingen bij enkele diensten. Over de hele linie zien we dat het tempo van de personele afslanking de afgelopen twee jaar sterk is afgenomen. Ook hierdoor dalen de apparaatskosten onvoldoende en minder dan geraamd. Per saldo vallen de apparaatskosten in 2014 410 miljoen euro lager uit dan in 2010. Zonder nieuwe technische en beleidsmatige mutaties zouden de apparaatskosten 1,4 miljard euro lager zijn uitgevallen. Wanneer wij deze realisatiecijfers afzetten tegen de taakstelling van 4,1 miljard euro stellen wij vast dat de realisatie van de taakstelling op de apparaatskosten nog een forse uitdaging is.

Besparingen Compacte Rijksdienst vallen lager uit en zijn voor een groot deel nog toekomstmuziek

Het programma Compacte Rijksdienst (CRD) heeft tot doel de ministeries bij de realisatie van de taakstelling op de apparaatskosten te ondersteunen. Begin 2015 is het programma formeel afgesloten. Dit

betekent overigens niet dat alle projecten ook zijn afgerond. Een aantal projecten loopt de komende jaren nog door in de lijnorganisatie of in de Hervormingsagenda. De balans van de beoogde besparingen is als volgt.

Bij de start van het programma CRD in 2010 was de ambitie om hiermee 788 miljoen euro aan besparingen te realiseren. De volgende tabel geeft aan in welke mate deze ambitie begin 2015 bij afronding van het programma is gerealiseerd.

Realisatie besparingspotentieel Compacte Rijksdienst 2010-2015 in miljoen euro

Geraamd besparingspotentieel 2010	788
Waarvan niet realiseerbaar	137 - 187
Geraamd besparingspotentieel 2014	601 - 651
Waarvoor projecten zijn afgerond	347
Waarvoor projecten nog lopen	254 - 304

In de eerste plaats stellen wij vast dat het programma CRD 137 tot 187 miljoen euro minder aan besparingen oplevert dan bij de start geraamd. Dit betekent dat de ministeries alternatieven zullen moeten vinden om deze besparingen, die al zijn ingeboekt in de begroting, te realiseren. Gezien de ontwikkeling van de apparaatskosten in de afgelopen twee jaar zal dat niet eenvoudig zijn.

In de tweede plaats constateren wij dat, volgens het ministerie voor WenR, de afgeronde projecten goed zijn voor een besparing van in totaal 347 miljoen euro. Wij plaatsen daarbij de volgende kanttekening. Volgens het ministerie hebben deze projecten tot de implementatie van maatregelen geleid waarvan aangenomen wordt dat deze tot de beoogde besparingen zullen leiden. Of dat ook daadwerkelijk het geval is zal dus in de praktijk nog moeten blijken. Tegelijkertijd constateren wij echter dat het ministerie niet van plan is om de daadwerkelijke realisatie van de besparingen in euro's te monitoren. Volgens het ministerie is dat niet goed mogelijk omdat de baten niet apart worden geregistreerd en deze zich voordoen op veel plekken binnen de Rijksdienst. Wel zal het ministerie van een aantal projecten monitoren of de sleutelvariabelen uit de business cases zich in de gewenste richting ontwikkelen zodat aangenomen mag worden dat de besparingen worden geboekt, aldus het ministerie. Naast onze twijfels omtrent deze aanname wijzen wij op onze

constatering in het Verantwoordingsonderzoek 2013 dat slechts bij 8 van de 15 projecten een business case beschikbaar was.
Tenslotte stellen wij vast dat een belangrijk deel van de besparingen (tussen 254 en 304 miljoen euro) moet komen uit nog lopende projecten. Deze projecten betreffen met name Inkoop, ICT en Rijksvastgoed. Deze projecten hebben een lange looptijd oplopend tot 2020-2025. Op grond daarvan concluderen wij dat een groot deel van de besparingen van het programma CRD nog toekomstmuziek is.

Reactie van de minister

Naar aanleiding van onze conclusie dat het kabinet moeite heeft de voorgenomen besparing op de apparaatskosten te realiseren, merkt de minister voor WenR op dat elk departement de taakstellingen in de eigen begroting heeft verwerkt. Daarnaast zijn er jaarlijks situaties die leiden tot een besluit om het budget bij te stellen. Dit wordt volgens de minister in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk nader toegelicht.
De minister onderkent dat bij beleidsintensiveringen het risico kan zijn dat ministeries programmagelden willen inzetten, waardoor het ambtelijk apparaat groter wordt. Daarom is in 2014 een toetsingsprocedure ingesteld die heeft geleid tot een scherpere discussie over de dekking van nieuw beleid. Op basis van de ervaringen over 2014 scherpt het kabinet deze procedure verder aan. Dit gebeurt door het invoeren van een toets in de gevallen dat een ministerie aangeeft dat de apparaatsuitgaven, samenhangend met een intensivering, niet binnen het eigen apparaatsbudget te kunnen dragen.
De minister merkt op geen aanleiding te hebben om te twijfelen aan het besparingspotentieel van de lopende projecten van het programma Compacte Rijksdienst. De minister bevestigt dat het van belang is de realisatie van de beoogde besparingen van het programma Compacte Rijksdienst bij te houden. De minister merkt op dat bij het afronden van projecten de verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan de lijnorganisatie. De verantwoording over besparingen behoort daardoor volgens de minister onderdeel te zijn van het reguliere verantwoordingsproces van departementen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn het eens met de minister dat beleidsgerelateerde intensiveringen voor een deel de toename van apparaatskosten verklaren. Wij vinden het instellen van onafhankelijke toets op de apparaatskosten bij beleidsintensiveringen een positieve ontwikkeling.
De minister gaat in zijn reactie vooral in op het onderdeel beleidsintensiveringen. Deze vormen geen volledige verklaring voor het achterblijven van de voorgenomen besparing. Hierbij is het van belang

blijvend aandacht te houden voor het beoordelen van alle relevante begrotingsmutaties, die van invloed zijn op de apparaatsuitgaven. Ook blijven we aandacht vragen voor het risico dat het Rijk bespaart op beleidsgelden in plaats van apparaatskosten. Vanuit zijn coördinerende taak heeft de minister voor WenR een belangrijke rol in het rijksbreed bijhouden van de realisatie van de besparingen in het kader van de Compacte Rijksdienst. Hiermee bewaakt de minister dat belangrijke ingrepen in de bedrijfsvoering ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben.

4 Bedrijfsvoering Rijksbrede onderzoeksresultaten

4.1 Meer aandacht nodig voor de uitvoering

Wij zien toenemende druk op de uitvoering als gevolg van bezuinigingen, reorganisaties (waaronder invoering shared serviceorganisaties) en de implementatie van nieuwe wetten.
In het verantwoordingsonderzoek 2014 zien we een aantal kwetsbaarheden in de bedrijfsvoering bij de ministeries. De onvolkomenheden in de inkoopprocessen en de informatiebeveiliging hangen deels samen met de complexiteit van regelgeving. Ze brengen echter ook aan het licht dat het nauwkeurig uitvoeren van procedures onder druk staat.
De afhankelijkheid van ICT is groot in zowel de beheersing van de interne bedrijfsvoeringsprocessen als in de uitvoering van beleid en dienstverlening aan de burger. Zowel inkoopprocessen, informatiebeveiliging als ICT vragen om bestuurlijke aandacht en ruimte voor de professional.

Stijging onvolkomenheden, mede door scherper zicht
Het aantal onvolkomenheden is ten opzichte van 2013 toegenomen van 40 naar 50 onvolkomenheden. Hoewel het aantal onvolkomenheden is toegenomen kunnen we niet zonder meer stellen dat de bedrijfsvoering van het rijk over de gehele linie verslechterd is. Veranderingen zoals de decentralisaties in het sociaal domein en de invoering van de inkoopcirculaire zorgen voor nieuwe onvolkomenheden. In andere gevallen is er eerder sprake van een scherper zicht op en grotere transparantie over de kwaliteit van de bedrijfsvoering.
Nieuwe onvolkomenheden bij met name de Belastingdienst en het Ministerie van Defensie leggen de kwetsbaarheid en grote afhankelijkheid van ICT bloot. Bij de legacy-problemen bij het Ministerie van Financiën zijn wij van oordeel dat er sprake is van een ernstige onvolkomenheid. De Belastingdienst heeft een scherper beeld van de risico's die samenhangen met het grote aantal verouderde ICT-systemen.
In ons onderzoek hebben we meer aandacht geschonken aan het verband tussen beleid en uitvoering, waardoor er op dit gebied ook meer onvolkomenheden aan het licht komen. Meer regie en aandacht voor de

uitvoering is vanuit het hoogste niveau binnen de organisatie noodzakelijk. Bij de Belastingdienst gaat het om onvolkomenheden in de uitvoeringssystemen. Deze onvolkomenheden impliceren risico's voor de heffing en inning. Bij het ministerie van Defensie is met name de verbinding van het systeem voor voorraadbeheer en het financiële systeem een ontwikkeling waar goede regie op wordt gevraagd. Zowel de Belastingdienst en het Ministerie van Defensie zijn op de goede weg. De Ministeries van Financiën en Defensie hebben nu de meeste onvolkomenheden in de bedrijfsvoering, namelijk ieder 7. Het Ministerie van BZK, dat ook de bedrijfsvoering verzorgt voor de minister voor WenR, heeft tezamen 11 onvolkomenheden. Bij deze ministeries zien wij wel aandacht voor de uitvoering van de bedrijfsvoering, maar dat moet dus nog iets meer.

Ontwikkeling onvolkomenheden per begrotingshoofdstuk 2014 ten opzichte van 2013*

	2013	2014	
Financiën en Nationale Schuld	5	7**	↑ (+2)
Defensie	6	7	↑ (+1)
Veiligheid en Justitie	4	6	↑ (+2)
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	6	6	(=)
Infrastructuur en Milieu	4	6	↑ (+2)
Onderwijs Cultuur en Wetenschap	5	5	(=)
Wonen en Rijksdienst	3	5	↑ (+2)
Economische Zaken	5	3	↓ (-2)
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2	2	(=)
Buitenlandse Zaken	0	2	↑ (+2)
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	0	1	↑ (+1)
Totaal	40	50	↑ (+10)

* De begrotingshoofdstukken zonder onvolkomenheden in 2013 en 2014 zijn niet in het overzicht opgenomen. Het betreft De Koning, Staten-Generaal, Overige Hoge Colleges, Algemene Zaken, Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.
** Waarvan een ernstige onvolkomenheid.

Onvolkomenheden vooral bij inkopen en informatiebeveiliging
De meeste onvolkomenheden komen net als andere jaren voor bij het inkopen (14) en informatiebeveiliging (13).

Onvolkomenheden naar elementen van de bedrijfsvoering 2014

	Aantal
Subsidies/rijksbijdragen	3
Specifieke uitkeringen	0
(Belasting)heffingen	0
Uitgaven personeel	3
Uitgaven Materieel	14
Ontvangsten	0
Verplichtingen, ontvangsten en uitgaven	1
Overige (saldi) balansposten	0
Beheer eigendommen	1
Administratie/registratie	0
Management-controlsysteem	7
Omvangrijke administratieve en uitvoeringssystemen/ICT	6
Informatiebeveiliging (BIR)	13
(Toezicht)relaties/aansturing veld	2
Totaal	**50**

Ook in 2013 zaten de meeste onvolkomenheden bij inkopen en informatiebeveiliging.

Archiefbeheer

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft als enige een onvolkomenheid voor de digitalisering van het archief. Tekortkomingen in het archiefbeheer in meer brede zin zorgt voor problemen in de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld bij het opstellen van het jaarverslag (EZ), inkoopbeheer (o.a. de Haagse Inkoopsamenwerking) en personeelsbeheer (IenM en Defensie). Met de voortschrijdende digitalisering van allerlei werkprocessen, verwachten wij de komende jaren in toenemende mate knelpunten en problemen op het gebied van archiefbeheer. Dossiervorming is niet alleen van belang voor de bedrijfsvoering, maar ook voor het primaire beleidsproces zoals bijvoorbeeld het toekennen van toeslagen door de Belastingdienst, een scherp inzicht in de kosten van de F-35 Joint Strike Fighter en het schatkistbankieren door onderwijsinstellingen.

4.2 Meer en beter ICT-beheer alleen is niet voldoende

De afgelopen jaren zijn veel inspanning geleverd door de ministeries om beter grip te krijgen op ICT. Grote ICT-projecten lijken niet echt beter onder controle te zijn. ICT krijgt wel meer aandacht in de bestuurlijke agenda, ook bij de Tweede Kamer in de vorm van de tijdelijke commissie ICT. Ook heeft het kabinet de Nationaal Commissaris Digitale Overheid (NCDO) benoemd om de generieke digitale infrastructuur (GDI) voor een overheidsbrede infrastructurele basis te realiseren voor een digitale overheid voor nu en in de toekomst. Maar dit betekent niet zondermeer dat daarmee ook het beheer van ICT op orde is. Om ook op lange termijn te kunnen steunen op een robuuste informatievoorziening moet het Rijk fundamentele maatregelen treffen. Dat betekent niet alleen meer en beter ICT-beheer, maar ook een andere manier van omgaan met ICT in relatie tot beleidsontwikkeling.

Een toekomstbestendige ICT: uitdaging voor het Rijk
De overheid kan niet meer functioneren zonder een goede informatievoorziening en betrouwbare en toekomstbestendige ICT-infrastructuur. Deze verwevenheid van beleidsuitvoering en ICT is bij de Belastingdienst wellicht het meest duidelijk. De Belastingdienst heeft grote uitdagingen door de in een lange periode ontstane complexiteit van de ICT. De complexe en verknoopte informatievoorziening van de Belastingdienst is echter geen uitzondering. Ook andere ministeries kampen met te complexe informatievoorziening. Voor een deel wordt de complexiteit bepaald door verouderde software die in een veranderende omgeving draaiend moet worden gehouden. Dit probleem is overigens niet alleen aan de overheid voorbehouden. Bijvoorbeeld ook veel banken werken met informatiesystemen die soms meer dan 30 jaar oud zijn.
ICT wordt ook door ministers en Tweede Kamer vaak gezien als het wondermiddel om met minder budget, meer dienstverlening aan de burger te realiseren. Bij die ambities moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met wat mogelijk is gegeven de beschikbare mensen, middelen en tijd. ICT vormt bij de beleidsambities geen natuurlijke belemmering. Immers, bijna alles valt in software in te programmeren, tot aan de meest bijzondere uitzonderingen aan toe. Om een meer toekomstbestendige ICT te krijgen moet nadrukkelijk worden overwogen om meer 'ICT-arm' beleid en informatiebehoeften te ontwerpen. Er is bijvoorbeeld vaak al een schat aan informatie beschikbaar in de vorm van open data die nog niet of nauwelijks wordt gebruikt voor de totstandkoming of de uitvoering van beleid. Gerichte beleidsevaluaties kunnen ook vaak beter en doelmatiger inzicht geven in beleidsrealisaties dan grote formele gegevensstromen.

Afhankelijkheid externe kennis ICT-gebied relatief hoog

Bij het onderzoek van de tijdelijke commissie ICT van de Tweede Kamer ging het veelvuldig over de afhankelijkheid van externe inhuur op ICT-gebied. Ook wij zien aanwijzingen dat die relatief hoog is ten opzichte van de overige externe inhuur door de ministeries.
Wij hebben over 6 diensten informatie opgevraagd en vergeleken, waarbij de externe inhuur op het gebied van ICT is afgezet ten opzichte van de totale omvang van ICT-functies. Onderstaande tabel beschrijft de resultaten.

Aantal fte eigen personeel en externe inhuur ICT personeel in 2014

Organisatie	Eigen ICT personeel (# fte)	Externe Inhuur ICT (# fte)	Externe Inhuur ICT in %
Belastingdienst	3.272	568	14,79%
Rijkswaterstaat	658	238	26,56%
Defensie JIVC en OPS	2.454	374	13,22%
DJI	518,1	135,2	20,69%
SSC-ICT Haaglanden*	570	396	41,00%

* Dit is inclusief Gemeenschappelijke Dienstencentrum ICT.

Financieel belang van externe inhuur ICT en uitbestedingen ICT in 2014 in miljoenen euro's

Organisatie	Financieel belang externe inhuur ICT	Financieel belang uitbestedingen ICT
Belastingdienst	91	45
Rijkswaterstaat	30	33
Defensie JIVC en OPS*	53	-
DJI	28	-
SSC-ICT Haaglanden**	42	38

* Dit betreft het financieel belang over 2015 ipv. 2014.

** Dit is inclusief Gemeenschappelijke Dienstencentrum ICT.

De relatief hoge externe inhuur wordt door ministeries deels verklaard door een flexibele schil, waarbij tijdelijke krachten ingezet worden om piekbelastingen op te vangen. Een ander deel betreft openstaande vacatures. Hoe groot elk deel is, hebben we niet exact kunnen vaststellen, maar het aandeel openstaande vacatures is wel substantieel. Een kennistekort op ICT-gebied maakt de rijksoverheid kwetsbaar om op doelmatige en doeltreffende wijze een betrouwbare informatievoorziening op de lange termijn te waarborgen.

Positie CIO iets verbeterd

In eerder onderzoek benadrukten wij het belang van een functionaris met kennis van ICT op het strategische niveau van een organisatie. Deze functionaris, de Chief Information Officer (CIO) kan daardoor de schakel zijn tussen de organisatievraagstukken en de informatievoorziening van de organisatie. Het kabinet heeft ook in reactie op aanbevelingen van de tijdelijke commissie ICT de rol van de CIO versterkt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de aanwezigheid van een CIO in de bestuursraad vanzelfsprekend niet de panacee is voor alle problemen, maar wel een meer dan belangrijke indicator is voor het belang dat gehecht wordt aan een goede inbedding van ICT in de organisaties en bij de beleidsuitvoering.

In ons onderzoek uit 2013 constateerden wij dat op alle ministeries CIO's waren benoemd, maar dat niet alle CIO's zich bezig hielden met beleidsvraagstukken. In dat onderzoek hebben we opnieuw benadrukt dat de CIO's een positie moesten krijgen aan de bestuurstafel om directe inbreng te kunnen hebben bij besluitvorming over de richting van het beleid.

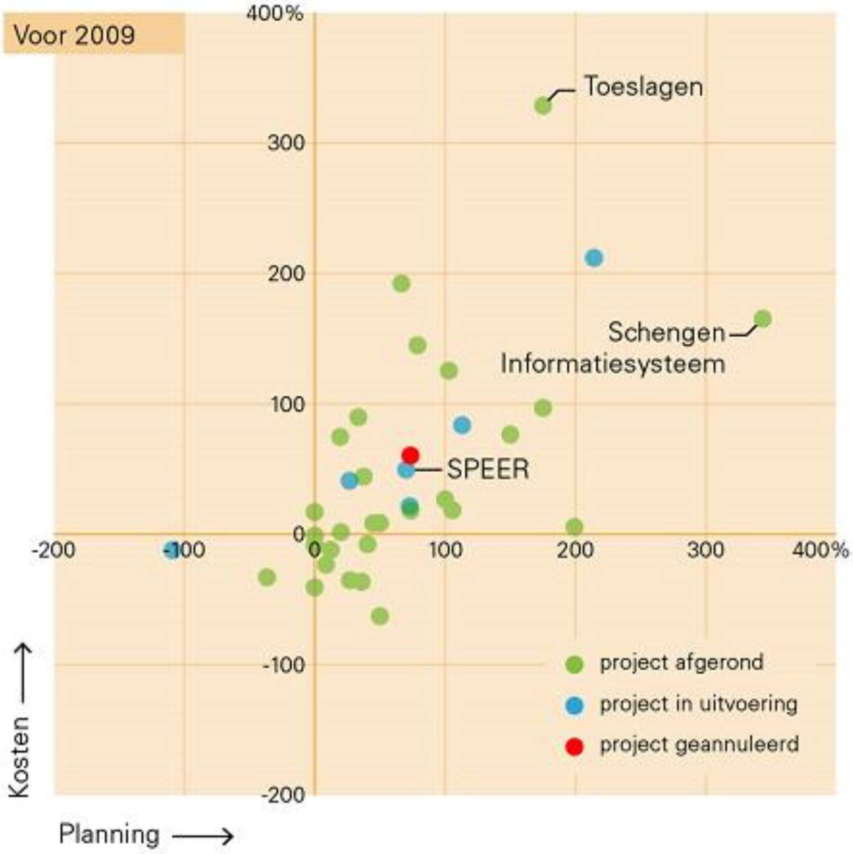
In hoe het CIO-stelsel op dit moment is ingericht, zien wij de afweging terug die departementen maken bij het positioneren van de CIO's. Er zijn ministeries waar de departementale CIO op het hoogste niveau is belegd, bij de plaatsvervangend Secretaris-generaal (pSG). De CIO-rol is hier een van de vele rollen die de pSG heeft. Andere ministeries hebben de CIO-functie als rol belegd bij een functionaris op een lager hiërarchisch niveau. In beide gevallen geldt dat de rol is belegd bij een functionaris die primair gericht is op de interne organisatie van het ministerie. De focus van de CIO zou minstens zo zwaar gericht moeten zijn op de uitvoering van beleid. Er bestaat immers geen uitvoering van beleid zonder inzet van ICT.

Naar aanleiding van het parlementaire onderzoek (pdf) dat is uitgevoerd door de tijdelijke commissie ICT-projecten bij de overheid heeft het kabinet onder andere toegezegd dat alle departementale CIO's standaard lid moeten worden van de bestuursraad. Op dit moment is dit nog niet

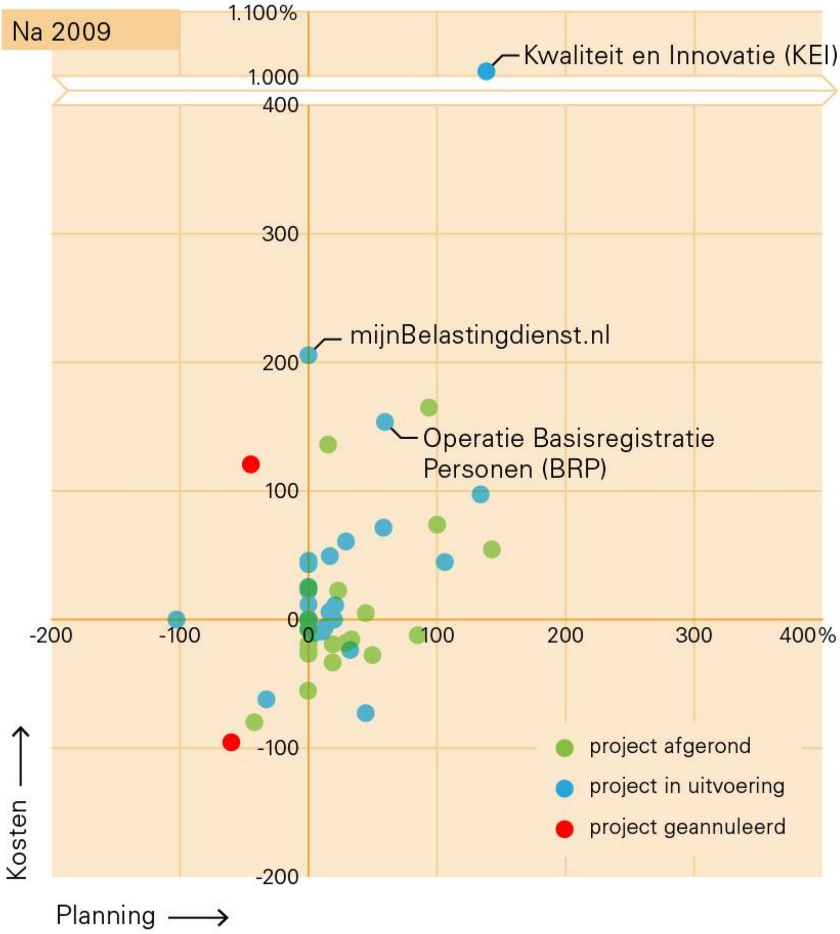
overal het geval. De departementale CIO's van BZK, Financiën en VWS schuiven alleen aan bij de bestuursraad als de SG dit relevant vindt.

Beheersing ICT-projecten nog niet verbeterd
De tijdelijke commissie ICT van de Tweede Kamer heeft aandacht geschonken aan grote ICT-projecten. Zij hebben onderzoek gedaan naar projecten die veelal eind 2013 gereed waren. Wij hebben een vergelijking gemaakt waarbij de knip lag op 1-1-2009. We kunnen geen significant verschil zien in de mate waarin de projecten vóór 1-1-2009 en de projecten ná 1-1-2009 worden beheerst qua planning en kosten. Veel projecten die zijn opgestart na 1-1-2009 lopen nog, waardoor we nog geen definitief beeld hebben. Wel zien we hier projecten die, ondanks de relatief korte tijd dat ze in uitvoering zijn, al een substantiële procentuele overschrijding kennen ten opzichte van de initiële kostenraming. Voorbeelden zijn de projecten Operatie Basisregistratie Personen (BRP) van het ministerie van BZK (154%), MijnBelastingdienst.nl van het ministerie van Financiën (206%) en het project Kwaliteit en Innovatie (KEI) van het ministerie van VenJ (meer dan 1000% uitloop in kosten). Zie voor de reactie van de minister van VenJ op de geconstateerde overschrijding onze rapportage bij VenJ.
Dit beeld komt naar voren uit onze analyse van de grote ICT-projecten op het rijks ICT-Dashboard. Voor deze analyse hebben wij gebruik gemaakt van de gegevens die als open data via www.rijksictdashboard.nl worden aangeboden. De figuren hieronder geven de procentuele afwijking van initiële planning en kostenraming van de grote ICT-projecten zoals die op het dashboard staan vermeld (peildatum 1 april 2015).

Procentuele afwijking van initiële planning en kostenraming grote ICT-projecten gestart voor 1-1-2009



Procentuele afwijking van initiële planning en kostenraming grote ICT-projecten gestart na 1-1-2009



De tijdelijke commissie ICT heeft aanbevolen het rijks ICT-dashboard aan te vullen met informatie over functiepunten, die inzicht geven in de omvang van het project. Het kabinet onderzoekt of dit mogelijk is. Wij hebben vastgesteld dat voor het merendeel van de in dit onderzoek betrokken ICT-projecten op het rijks ICT-dashboard geen functiepunten-analyses zijn uitgevoerd.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Ten aanzien van de afhankelijkheid van externe ICT-kennis bevelen wij de minister voor WenR aan om te zorgen voor structurele borging van ICT-kennis door dit onderdeel te maken van het strategisch personeelsbeleid.

Reactie van de minister

De minister onderschrijft onze aanbeveling over de borging van ICT-kennis en geeft hieraan met de kabinetsreactie op het rapport van de Tijdelijke commissie ICT-projecten invulling.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.3 Inkopen en aanbestedingen

Onvolkomenheden in inkoopbeheer hardnekkig
Het inkoopbeheer en met name het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels blijft een hardnekkig probleem:

	2012	2013	2014
Onvolkomenheden	13	11	14

Daarbij zijn er 3 onvolkomenheden uit 2013 en eerdere jaren opgelost (bij de Ministeries van EZ, Financiën en IenM: het inkoopbeheer kerndepartement). Er zijn 2 nieuwe onvolkomenheden (bij het Ministerie van BZK: de rijksbrede Inkoopcirculaire en bij het Ministerie van EZ: NVWA) naar voren gekomen.
De belangrijkste overkoepelende verbetermaatregelen die moeten worden geadresseerd, zijn:
- hanteer een juist en volledig contractenregister zodat inzicht bestaat in lopende contracten en de looptijd van aangegane contracten;
- stel periodiek een inkoopanalyse op waarbij nagegaan wordt of aan de aanbestedingsregels is voldaan;
- zorg voor interne controles waarin transparant is dat alle aspecten van de Europese en nationale aanbestedingsregels zijn gecontroleerd.

Deze beheersmaatregelen moeten ertoe leiden dat departementen en baten- en lastenagentschappen aantoonbaar hun inkoopproces beheersen.

Complexiteit regelgeving en/of onvoldoende inkoopbeheer
De complexiteit van de regelgeving wordt vaak als oorzaak voor onvolkomenheden in het inkoopbeheer genoemd door ministeries. Dit speelt zeker een rol. Uit ons onderzoek blijkt echter ook elk jaar dat ministeries de inkopen onvoldoende planmatig aanpakken. De minister van Economische Zaken laat momenteel een evaluatie van de aanbestedingswet uitvoeren en neemt daarbij de complexiteit van regelgeving mee in de analyse.

Aanbestedingsregels dienen een hoger doel
De Europese en nationale aanbestedingsregels dienen primair het belang van eerlijke concurrentie en marktwerking. Daarnaast draagt het naleven van inkoopregels bij aan het verkleinen van risico's op integriteitsschendingen en betalen van te hoge prijzen.

Verstevigen selectie en bewaking kwaliteit grote leveranciers

De rijksoverheid gaat verder met harmonisatie en centralisatie van inkopen. De afhankelijkheid van enkele (grote) leveranciers wordt daarmee steeds groter. Dit speelt onder meer bij de inkoop van ICT-diensten. Een waardevol instrument om risico's die met deze afhankelijkheid samenhangen te ondervangen, zou de inzet van een inspectieachtige afdeling kunnen zijn die de naleving van contractvoorwaarden door marktpartijen beoordeeld. Zo maakt het Ministerie van Defensie gebruik van een afdeling contractaudits die wordt ingezet bij bepaalde defensie-inkopen. Deze afdeling verricht audits bij de leveranciers om bijvoorbeeld te bepalen of het financieel gezond is, een aanvaardbare prijs berekening in de offertes opneemt en of conform de afspraken wordt geleverd. Hiermee kan de positie van de inkoper en opdrachtgever versterkt worden in situaties dat er sprake is van beperkte concurrentie. Het risico van juridificering van het inkoopproces moet daartegen worden afgewogen.

Aandacht voor integriteit blijft noodzakelijk

Mede naar aanleiding van de Zembla uitzending van 1-10-2014 is door de ADR een quick scan Inkoop en integriteit (pdf) uitgevoerd. Het rapport met de uitkomsten geeft aan dat de 14 bestaande rijkswaarborgen in opzet toereikend zijn. Het rapport geeft aan dat meer regels en procedures niet de oplossing zijn om de gesignaleerde fraude en onregelmatigheden te voorkomen. Er is in opzet geen sprake van een structureel tekort in het systeem of inkoopproces geconstateerd. Uit de quick scan komt wel naar voren dat het belangrijk is om bij alle ambtenaren die bij inkopen betrokken zijn (behoeftesteller en professionele inkoper) continue aandacht te vragen voor de integriteitsrisico's en duidelijk te maken dat de geldende procedures er voor een belangrijk deel ook zijn om integriteitsschendingen te voorkomen om zo de naleving als vanzelfsprekend te maken. Het risico zit met name in het gedrag, het naleven van de regels en niet zozeer in een tekort in de geldende procedures.

4.4 Informatiebeveiliging krijgt bestuurlijke aandacht, maar in 2014 was het weinig en laat

Begin 2015 hebben secretarissen-generaal voor het eerst verklaringen ondertekend over de kwaliteit van de informatiebeveiliging van hun ministeries. Daarmee is informatiebeveiliging op het niveau gekomen waar het thuishoort. Het was echter wel weinig en laat: de verklaringen zijn meer dan een jaar vertraagd en hadden betrekking op een deel van de kritische systemen en beveiligingsaspecten.

Vertraging bij het invoeren van de Baseline
Zie voor de vertraging en de beperking van de reikwijdte van de verklaringen onze rapportage bij het begrotingshoofdstuk WenR.

Zicht op informatiebeveiliging neemt toe
Door alle werkzaamheden die er in 2014 zijn verricht om de kwaliteit van informatiebeveiliging in kaart te brengen, denken wij dat de informatiebeveiliging als zodanig verbeterd is en het zicht op gebreken ook. Echter, hoe goed de informatiebeveiliging van de ministeries daadwerkelijk is weten we niet door het versnipperde beeld. Wij zijn van oordeel dat er in 2014 sprake is van 13 onvolkomenheden in de informatiebeveiliging. Het betreft de ministeries van BZ, VenJ, BZK (Kerndepartement en Rijksdienst Caribisch Nederland en digID), OCW (Kerndepartement en DUO), Financiën (Kerndepartement en Belastingdienst), Defensie, I&M (Kerndepartement en RWS) en de coördinatie van de Baseline Informatiebeveiliging Rijksoverheid (BIR) door de minister voor WenR. Wij vermoeden echter dat er meer onvolkomenheden zouden zijn als de Baseline rijksbreed uniform en integraal zou zijn toegepast.

Wat moet er gebeuren?
De minister voor WenR coördineert het beleid, maar het zijn vooral de ministeries zelf die ervoor moeten zorgen dat zij aan de hand van de baseline systematisch in kaart brengen of de kwaliteit van de informatiebeveiliging op orde is. Zij moeten zich daarbij niet verschuilen achter gebruikelijke excuses van verouderde regelgeving, administratieve rompslomp en andere prioriteiten. Het gaat vaak om gegevens van burgers die beschermd dienen te worden.
De minister voor WenR is verantwoordelijk voor de coördinatie van de im-plementatie van de BIR rijksbreed. De minister voor WenR heeft geen bevoegdheid over en is daarmee niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de informatiebeveiliging van andere ministers. De minister voor WenR kan wel heldere regels opstellen die individuele ministers dwingen

om transparant te zijn naar de Tweede Kamer over de mate waarin de informatiebeveiliging op orde is en hen aanspreken op gebreken in informatiebeveiligingsbeleid.

5 Financiële informatie Rijksbrede onderzoeksresultaten

5.1 Rijksrekening 2014 goedgekeurd

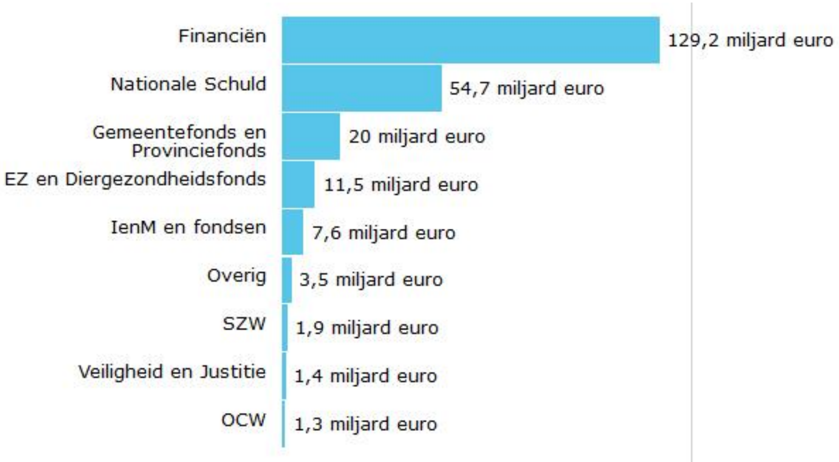
Wij hebben de Rijksrekening 2014 en de Saldibalans van het Rijk 2014 goedgekeurd. De uitgaven van het Rijk 2014 zijn voor 99,53% rechtmatig en getrouw en de ontvangsten voor 99,90%.

Toelichting
Op 17 april 2015 heeft de minister van Financiën het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014 en de Saldibalans van het Rijk 2014 aan de Algemene Rekenkamer aangeboden. Wij beoordelen of de in het financieel jaarverslag opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) en de Saldibalans van het Rijk kunnen worden goedgekeurd, onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de bij de Rijksbegroting 2014 behorende slotwetten aannemen. Dit laatste behoort tot de wetgevende en controlerende taak van de Staten-Generaal. Met het aannemen van de slotwetten wordt aan de ministers formeel decharge verleend voor het financieel beheer in het verslagjaar.
De Algemene Rekenkamer stelt conform de Comptabiliteitswet 2001, artikel 83 lid 3 een verklaring van goedkeuring op van de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk en van de Saldibalans van het Rijk die hierna is opgenomen.
De door ons goedgekeurde uitgaven en ontvangsten zijn in de onderstaande tabellen weergegeven per begrotingshoofdstuk.

Rijksrekening van de uitgaven van de ministeries en de begrotingsfondsen 2014 (in miljarden euro)



Rijksrekening van de ontvangsten van de ministeries en de begrotingsfondsen 2014 (in miljarden euro)



Het Ministerie van Financiën heeft over 2014 voor het eerst delen van de Rijksrekening als open data beschikbaar gesteld. Wij juichen dit van harte toe en hopen dat in toekomst de gehele Rijksrekening op deze wijze beschikbaar komt, tot op het niveau van financiële transacties.

Verklaring van goedkeuring 2014

Wij keuren de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten alsmede de Saldibalans goed, onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal de wetsvoorstellen van de bij de Rijksbegroting behorende slotwetten aanneemt.

Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten voldoet aan de verslaggevingseisen, rechtmatig tot stand is gekomen en aansluit op de verantwoordingsstaten die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2014.

Wij hebben vastgesteld dat de in het Financieel jaarverslag van het Rijk 2014 opgenomen Saldibalans van het Rijk voldoet aan de verslaggevingseisen, rechtmatig tot stand is gekomen en aansluit op de saldibalansen die zijn opgenomen in de jaarverslagen over 2014.

Dechargeverlening over 2013

Op 21 mei 2014 keurden wij de Rijksrekening 2013 en de Saldibalans van het Rijk 2013 goed onder voorbehoud dat de Staten-Generaal de slotwetten 2013 zouden aannemen. Op diezelfde datum verzonden wij het rapport de Staat van de rijksverantwoording 2013 met daarin opgenomen onze verklaringen van goedkeuring, aan de Staten-Generaal en de minister van Financiën. De Staten-Generaal hebben de bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013 behorende slotwetten aangenomen. Door de Tweede Kamer is decharge verleend op 3 juli 2014 en door de Eerste Kamer op 23 september 2014. De minister van Financiën heeft de ministers en de Algemene Rekenkamer op 21 april 2015 op de hoogte gesteld van de dechargeverlening 2013.

Reactie van de minister

De minister van Financiën is verheugd om te vernemen dat wij de in het Financieel Jaarverslag Rijk 2014 opgenomen financiële informatie (Rijksrekening en de Saldibalans) van het Rijk goedkeuren. Het percentage fouten en onzekerheden bij de uitgaven in de Rijksrekening 2014 bedraagt volgens de Algemene Rekenkamer 0,47% en blijft wederom ruim onder de tolerantiegrens van 1%.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5.2 Fouten en onzekerheden in verantwoording 2014

In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de rijksrekening) staat het totaal van de rijksuitgaven in 2014 (242,6 miljard euro) en het totaal van de rijksontvangsten (231,1 miljard euro). Wij hebben alle fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en deugdelijke weergave) in alle jaarverslagen over 2014 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 2014.

Uitgaven: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (in miljoenen euro's)

	2013		2014	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (exclusief consolidatie)	225.422,80		242.629,50	
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	444	0,20%	918,2	0,38%
waarvan fouten	175,8	0,08%	420,9	0,17%
waarvan onzekerheden	268,2	0,12%	497,3	0,20%
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	168,1	0,07%	221,2	0,09%
waarvan fouten	19,5	0,01%	103,7	0,04%
waarvan onzekerheden	148,6	0,07%	117,5	0,05%
Totaal fouten en onzekerheden	612,1	0,27%	1.139,4	0,47%

Uit de tabel blijkt dat het totaal bedrag aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de uitgaven sterk is toegenomen van 444 miljoen euro in 2013 naar 918,2 miljoen euro in 2014. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de uitgaven is licht toegenomen van 168,1 miljoen euro in 2013 naar 221,2 miljoen euro in 2014. Het percentage van de som van de fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave in de uitgaven is 0,47% en blijft dus ruim onder de tolerantiegrens van 1%. Voor een overzicht van de fouten en onzekerheden in de uitgaven (2014) per begrotingshoofdstuk verwijzen wij u naar het totaaloverzicht uitgaven.

Ontvangsten: fouten en onzekerheden blijven onder tolerantiegrens (in miljoenen euro's)

	2013		2014	
	Bedrag	%	Bedrag	%
Totaalbedrag Rijksrekening (exclusief consolidatie)	228.661,20		231.114,85	
Fouten en onzekerheden in rechtmatigheid	69,1	0,03%	187	0,08%
waarvan fouten	11,7	0,01%	43,1	0,02%
waarvan onzekerheden	57,4	0,03%	143,9	0,06%
Fouten en onzekerheden in deugdelijke weergave	17,8	0,01%	40,3	0,02%
waarvan fouten	17,1	0,01%	6,2	0,00%
waarvan onzekerheden	0,7	0,00%	34,1	0,02%
Totaal fouten en onzekerheden	86,9	0,04%	227,3	0,10%

Uit de tabel blijkt dat het totaal aan fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid van de ontvangsten sterk is toegenomen van 69,1 miljoen euro in 2013 naar 187 miljoen euro in 2014. Het bedrag aan fouten en onzekerheden in de deugdelijke weergave van de ontvangsten is toegenomen van 17,8 miljoen euro in 2013 naar 40,3 euro in 2014. Het percentage van de som van de fouten en onzekerheden voor de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave in de ontvangsten is 0,10% en blijft dus ruim onder de tolerantiegrens van 1%. Voor een overzicht van de fouten en onzekerheden in de ontvangsten (2014) per begrotingshoofdstuk verwijzen wij u naar het totaaloverzicht ontvangsten.

Financiële informatie 23 begrotingshoofdstukken

Bij 6 begrotingshoofdstukken heeft het totaalbedrag aan fouten en onzekerheden een dusdanige omvang dat het een tolerantiegrens voor de jaarrekening als geheel overschrijdt. Dit betreft de jaarrekeningen van:

- de minister van Veiligheid en Justitie
- de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- de Koninkrijksrelaties
- de minister van Defensie

- de minister voor Wonen en Rijksdienst
- de minister van Economische Zaken

Naast goedkeuringstolerantiegrenzen gelden rapporteringstoleranties. Dat zijn toleranties die niet de gehele financiële verantwoording negatief beïnvloeden, maar die wel gerapporteerd moeten worden. Voor een belangrijk deel worden deze ook door de minister vermeld in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Bij 9 jaarverslagen overschrijdt het totaalbedrag aan fouten en/of onzekerheden de rapporteringstolerantie.

Dit geldt voor:
- de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 1 en 11)
- de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (artikel 15, 25 en afgerekende voorschotten)
- de minister van Financiën (afgerekende voorschotten)
- de minister van Defensie (artikel 3, 6, 7, 8, en 9)
- de minister van Infrastructuur en Milieu (artikel 22)
- de Koninkrijksrelaties (artikel 1)
- de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (artikel 1 en 7)
- de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (artikel 10 en afgerekende voorschotten)
- de minister voor Wonen en Rijksdienst (artikel 1)

Beleidsmatige mutaties na najaarsnota
In 2011 hebben we voor het eerst rijksbrede aandacht geschonken aan de beleidsmatige mutaties die alleen via de slotwet gemeld werden aan de Tweede Kamer. Als de Tweede Kamer pas bij slotwet te horen krijgt welke beleidsmatige mutaties zijn doorgevoerd door een minister is het handelingsperspectief beperkt en holt dat mogelijk het budgetrecht uit. In 2012 is er nog 1.142,3 miljoen euro aan beleidsmatige mutaties gevonden waarover de Tweede Kamer niet tijdig geïnformeerd is. In 2013 is dat gedaald naar 345,8 miljoen euro. In 2014 zijn wij van oordeel dat 68,9 miljoen euro aan beleidsmatige mutaties die voor het eerst gemeld zijn aan de Tweede Kamer in de slotwet.

Begrotingsreserve en budgetrecht: van 1 miljard euro in 2013 naar 1,8 in 2014
Het instrument begrotingsreserve neemt een steeds grotere rol in, in het begrotingsbeheer van het Rijk. Ministeries stoppen daarbij geld dat niet is besteed en waarvoor ook geen juridische verplichtingen zijn aangegaan in een zogenaamde "begrotingsreserve". Het instrument van de begrotingsreserve is mede ontwikkeld als alternatief voor de praktijk

uit het verleden waar bij particuliere stichtingen ('parkeerstichtingen') een meerjarig budget werd ondergebracht en van waaruit in latere jaren de feitelijke bestedingen plaatsvonden. Het middel "begrotingsreserve" lijkt -gegeven het toenemend gebruik ervan- als middel ter bestrijding van het parkeren van begrotingsmiddelen te werken. Het budgetrecht wordt in dat opzicht minder uitgehold dan voorheen. Toch roept het toenemend gebruik van "begrotingsreserves" wel de vraag op hoe dit met het op het kas-verplichtingenstelsel gebaseerde budgetrecht van de Tweede Kamer verzoend moet worden. Een begrotingsreserve is een geoormerkte meerjarige budgettaire voorziening die door een ministerie op een afzonderlijke rekening-courant bij het Ministerie van Financiën wordt aangehouden.
Er zijn nu 23 begrotingsreserves, waarvan het grootste aantal met het grootste bedrag bij de minister van EZ staan. De minister van EZ heeft er 13 voor in totaal 1 miljard euro. Rijksbreed hebben de begrotingsreserves een omvang van 1,8 miljard euro (2013: 1 miljard euro).

Reactie van de minister
Naar aanleiding van onze constatering dat de begrotingsreserve een steeds grotere rol inneemt in het begrotingsbeheer merkt de minister van Financiën het volgende op:
In de praktijk wordt de begrotingsreserve bijvoorbeeld gebruikt bij garanties. Bij het aangaan van een nieuwe risicoregeling is het instellen van een begrotingsreserve een expliciete voorwaarde. Ontvangen premies kunnen op die wijze een buffer vormen waarmee toekomstige schades kunnen worden betaald. Een nieuwe risicoregeling wordt door middel van een ingevuld toetsingskader risicoregelingen expliciet voorgelegd aan de Staten-Generaal. Daarmee stemt zij niet alleen in met het aangaan van risico's maar ook met het instellen van een begrotingsreserve.
De grootste toevoeging is in 2014 gedaan voor de Stimulering van Duurzame Energieproductie, die bekostigd wordt door een heffing op energie. De aanleg van windparken is vertraagd, waardoor de subsidie in latere jaren pas uitgegeven kan worden waarvoor geld in een begrotingsreserve is gestopt.
Zowel de toevoegingen als de onttrekkingen lopen over de begroting en de stand van een begrotingsreserve per 31 december wordt opgenomen in de saldibalans. Daarmee zijn de beide Kamers der Staten-Generaal betrokken bij de toepassing van een begrotingsreserve. Het budgetrecht van de Staten-Generaal wordt volgens de minister daarmee volledig gerespecteerd.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5.3 Beperkingen verslaggevingsstelsel voor de rijksoverheid

De vergelijkbaarheid en de kwaliteit van de informatie in de nationale rekeningen van de EU-lidstaten is gebaat bij een harmonisering en uniformering van de verslaggevingsstandaarden in de lidstaten zelf. Uniformering van de verslaggeving door de verschillende overheidsorganisaties maakt onderlinge vergelijkbaarheid mogelijk, bevordert een transparante publieke verantwoording en verlaagt de administratieve lasten.

Uniform verslaggevingsstelsel is gewenst

De Europese Commissie bereidt wetgeving voor die beoogt om een uniform verslaggevingsstelsel in te voeren in alle lidstaten van de Europese Unie, de European Public Sector Accounting Standards (EPSAS). Deze standaarden zijn zo veel als mogelijk gebaseerd op de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). De IPSAS worden al door veel (ook EU-) landen en internationale publieke sector organisaties, waaronder alle VN-organisaties, gehanteerd. De internationale ervaringen op het terrein van uniformering van verslaggevingseisen bieden aanknopingspunten om in Nederland de ontwikkeling op dit vlak een stap verder te brengen.

Los van de noodzaak voor meer harmonisatie op EU-niveau, merken wij op dat ook de vergelijkbaarheid van de verslaggeving binnen de publieke sector in Nederland niet goed mogelijk is. De centrale en decentrale overheden en de verschillende organisaties in de publieke sector hebben te maken met een grote diversiteit aan verslaggevingsregels. Ook binnen het Rijk zelf worden verschillende stelsels gehanteerd, zelfs bij de baten- en lastenagentschappen. Zo kennen individuele agentschappen, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, uitzonderingen op het algemeen voor hen geldende verslaggevingsstelsel (de regeling baten-lastendiensten). Daarnaast hanteren de ministeries het verplichtingen-kasstelsel, terwijl de rest van de overheidsorganisaties (inclusief de baten-lastendiensten) het baten-lastenstelsel gebruiken. En ook op het toegepaste verplichtingen-kaststelsel worden uitzonderingen toegestaan.

Ook uit het kabinetsstandpunt op het rapport van het Platform Publieke Jaarverslaggeving blijkt dat de grote verschillen in de wijze waarop (semi)publieke instellingen zich verantwoorden, de onderlinge vergelijkbaarheid bemoeilijkt en tot minder transparantie en extra administratieve lasten leidt.

Huidig stelsel verschaft onvoldoende inzicht in de gevolgen van (toekomstige) investeringsbeslissingen

Het huidige verplichtingen-kasstelsel dat de rijksoverheid hanteert geeft onvoldoende inzicht en biedt daarmee onvoldoende basis voor een goede aansluiting van (investerings)beslissingen met meerjarige financiële gevolgen ten opzichte van het jaarlijkse budgetrecht. Ook ontbreekt het aan inzicht in de meerjarige (onderhouds)kosten die investeringen, maar bijvoorbeeld ook bestaande infrastructuur en vastgoed, met zich meebrengen, waardoor een goede raming van de toekomstige uitgaven wordt bemoeilijkt. Daarnaast ontbreekt in het verplichtingen-kasstelsel een balans waarop de vaste activa wordt verantwoord. Hierdoor ontbreekt informatie over bijvoorbeeld de ontwikkeling van de waarde van vaste activa, zoals vastgoed, defensiematerieel en infrastructuur. Ditzelfde geldt voor de ontwikkeling van immateriële vaste activa, zoals de ontwikkeling van ICT-systemen bij de Belastingdienst.

Om de kwaliteit, transparantie en vergelijkbaarheid van de jaarrekeningen binnen de publieke sector te kunnen borgen en monitoren, zou binnen de gehele overheid één uniform op het baten-lastenstelsel gebaseerd verslaggevingsstelsel moeten worden toegepast voor de financiële informatie, waarvoor bij voorkeur ook geen uitzonderingen meer zouden mogen gelden. Hierdoor wordt de inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid – van onder meer investeringsbeslissingen - vergroot, ontstaat een beter zicht in de financiële positie van de instellingen in de publieke sector, en kan beter recht worden gedaan aan het parlementair budgetrecht.

Reactie van de minister

Naar aanleiding van ons pleidooi voor harmonisering en uniformering van verslaggevingsstandaarden voor overheidsorganisaties binnen de gehele publieke sector op basis van een baten-lastenstelsel merkt de minister van Financiën het volgende op.

Het kabinet is niet voornemens een integraal baten-lastenstelsel in te voeren. In 2008 heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd dat naar zijn mening de baten van integrale invoering van dat stelsel niet opwegen tegen de hoge implementatiekosten en administratieve lasten ervan. Bovendien is het huidige kas-verplichtingenstel volgens de minister minder complex en minder vatbaar voor manipulatie. Dit standpunt is ongewijzigd.

Voor de Nederlandse publieke sector als geheel streeft het kabinet naar een optimale balans tussen enerzijds ruimte voor maatwerk – recht doen aan de verscheidenheid tussen en binnen de sectoren – en anderzijds meer uniformiteit. Voor het Rijk bouwt het kabinet stelselmatig verder aan de kwaliteit van de financiële en niet-financiële informatievoorziening

aan de Kamer. Het kas-verplichtingenstelsel biedt daarbij volgens de minister, in combinatie met het baten-lastenstelsel bij een aantal agentschappen, een solide en toereikende basis.
Langs diverse wegen worden de gevolgen van investeringen inzichtelijk gemaakt. Via de meerjarenramingen worden in de begrotingen de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten per beleidsartikel gepresenteerd. Via het Infrastructuurfonds wordt een integrale afweging van prioriteiten en middelen voor infrastructuur bevorderd. Bij investeringsbeslissingen wordt gebruik gemaakt van Maatschappelijke Kosten-Batenanalyses (MKBA's), waarin alle voor- en nadelen op een rij worden gezet en zo mogelijk in geld worden uitgedrukt. Recent is bovendien de Handreiking publieke businesscase gepubliceerd. Deze ondersteunt de besluitvorming door de beoogde doelstellingen en de toekomstige financiële gevolgen van een project integraal in kaart te brengen.
De minister is van mening dat Nederland goede EMU-cijfers heeft met een goed onderliggend fundament van verslaggeving en onafhankelijke accountantscontrole in alle sectoren. De minister zet nationaal in om op korte termijn de kwaliteit van de Nederlandse EMU-cijfers verder te verbeteren. Daartoe is een 7-stappenplan opgesteld door het ministerie van Financiën in samenwerking met de Algemene Rekenkamer en het CBS.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

We waarderen de positieve grondhouding van het kabinet in de EU-discussie over EPSAS. Deze Europese standaardisering vormt een bijdrage aan een stabiele euro, omdat daarmee een belangrijke stap gezet wordt naar beter, onderling vergelijkbare informatie over de financiële huishouding van de eurolanden.

5.4 Zicht op rechtmatigheid verandert

Publieke middelen, die formeel onder het parlementair budgetrecht vallen, worden in toenemende mate door besturen van instellingen (zoals scholen en zorginstellingen), en lokale overheden besteed. De decentralisaties in het sociaal domein zijn een voorbeeld van op afstand zetten van beleid: publieke middelen worden, samen met verantwoordelijkheden en bevoegdheden, door het Rijk naar gemeenten overgeboekt. Het budgetrecht van de Tweede Kamer versmalt door deze ontwikkeling, omdat ministers alleen over het betalen van het geld en niet of beperkt over de rechtmatige en doelmatige besteding van deze middelen in het jaarverslag verantwoording afleggen. In een op 2 april 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden onderzoeksrapport concludeert het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven ook dat de reikwijdte van het budgetrecht, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, per saldo is afgenomen.

Ons rechtmatigheidsoordeel over de uitgaven van de Rijksrekening gaat door bovengenoemde ontwikkeling steeds minder over de besteding van deze gelden. Ons oordeel bij de Rijksrekening gaat voor die middelen die door anderen worden besteed primair over de overdracht van geld. Dat betekent niet dat er geen controle plaatsvindt. In veel gevallen is de controle op en verantwoording over de rechtmatige besteding van het geld op een andere manier geregeld. Verder op in deze pagina lichten wij de verantwoording en controle van instellingen buiten het Rijk nader toe, waaronder onderwijsinstellingen.

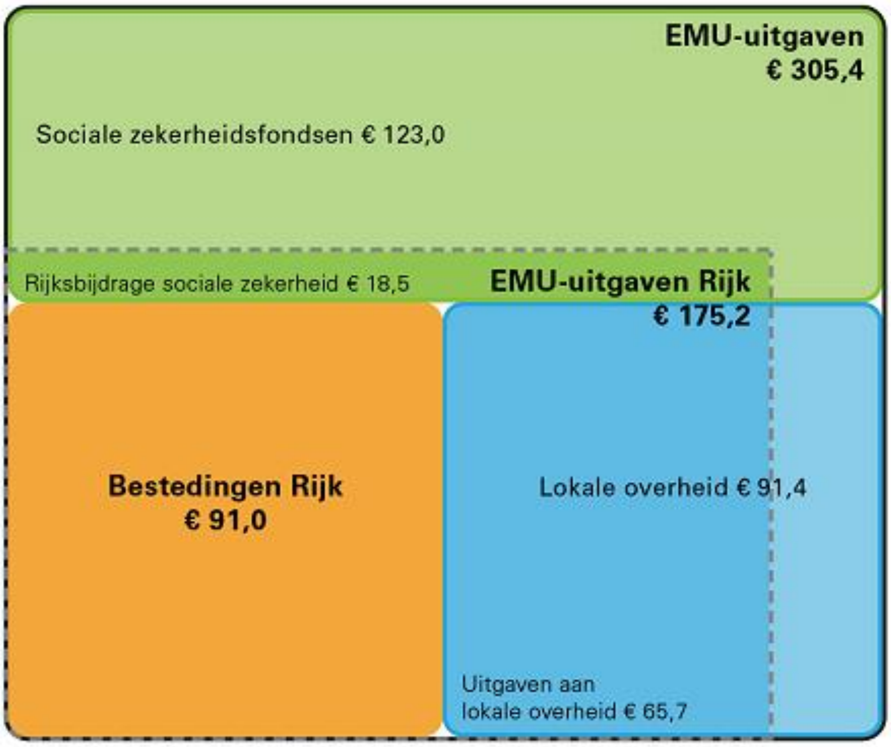
De begrotingsgefinancierde uitgaven maken onderdeel uit van een groter totaal van collectief gefinancierde uitgaven. Bepaalde (door belastingen en premies gefinancierde) uitgaven zijn niet in de rijksbegrotingen opgenomen. Doordat deze uitgaven niet in de rijksbegrotingen zijn opgenomen, strekt onze goedkeuring zich ook niet uit over deze uitgaven. Bij ons onderzoek over 2013 merkten wij al op dat de totale collectieve uitgaven de komende jaren zal stijgen terwijl het aandeel daarin van de uitgaven gefinancierd via de rijksbegroting zal dalen. Het relatieve belang van de Rijksrekening ten opzichte van de totale collectieve uitgaven neemt daardoor af. In 2014 besteden wij ook aandacht aan de premiegelden, zie VWS.

Relatie Rijksrekening, totale collectieve uitgaven en budgetrecht

Het CBS publiceerde op 26 maart 2015 de eerste officiële raming van de jaarcijfers van de overheid over 2014. De totale collectieve uitgaven bedragen 305,4 miljard euro. Het tekort over het jaar 2014 bedraagt 15,0 miljard euro. In de onderstaande figuur zijn de totale collectieve uitgaven verdeeld naar de sectoren Rijk, sociale zekerheidsfondsen en

lokale overheid. Onder de sociale zekerheidsfondsen zijn de uitgaven aan de zorg en de sociale zekerheid en arbeidsmarkt begrepen. Deze uitgaven zijn zowel premie- als begrotingsgefinancierd. Onder de lokale overheid worden naast gemeenten en provincies onder meer ook onderwijsinstellingen (exclusief universiteiten) begrepen.

EMU-uitgaven 2014 en aandeel Rijk (bedragen x 1 miljard euro)



In de figuur zijn in het oranje vlak de uitgaven opgenomen die ministers zelf verrichten: zoals inkopen voor diensten en producten, personeelsuitgaven en subsidies.
De stippellijn geeft de totale uitgaven van het Rijk weer. Het budgetrecht van de Tweede Kamer beslaat dit deel van de collectieve uitgaven. De figuur laat een overlap zien met de sectoren sociale zekerheid en lokale overheid. Deze overlap illustreert de rijksbijdragen aan deze sectoren. Ministers leggen (voor het leeuwendeel van deze bijdragen) alleen verantwoording af over het betalen van het geld en niet over de rechtmatige en doelmatige besteding van deze middelen. Het betreft onder meer: lumpsum onderwijsuitgaven, rijksbijdragen aan fondsen en decentralisatie uitkeringen.
De uitgaven van de sociale zekerheidsfondsen en de lokale overheid zijn niet in de rijksbegrotingen opgenomen. In ons verantwoordingsonderzoek over 2013 merkten wij al op dat de totale collectieve uitgaven de komende jaren zullen stijgen terwijl het aandeel daarin van de uitgaven

gefinancierd via de rijksbegroting zullen dalen. Het relatieve belang van de Rijksrekening ten opzichte van de totale collectieve uitgaven neemt daardoor af.
De EMU-uitgaven van het Rijk (175,2 miljard euro) verschillen met de uitgaven van de Rijksrekening (242,6 miljard euro). Zie voor uitleg over de verschillen het tabblad de achtergrondinformatie.

Besteding door instellingen buiten het Rijk

De verantwoording over de rechtmatigheid van bestedingen en ontvangsten van publieke middelen door instellingen op afstand van het Rijk vraagt aandacht. Er zijn ongeveer 1900 zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's), waarbij ruim 130 miljard euro publiek geld omgaat (stand 2010). Het gaat om instellingen zoals Staatsbosbeheer, Sociale Verzekeringsbank, RDW, maar ook scholen en universiteiten. De verantwoording over dit geld raakt ook het budgetrecht van de Tweede Kamer. Onrechtmatige besteding van publieke middelen door deze instellingen werkt meestal niet door naar het rechtmatigheidsoordeel bij de Rijksrekening. Ministers dienen wel informatie op te nemen over de (on)rechtmatigheid in een bijlage in hun jaarverslag.
Wij zetten kanttekeningen bij het overwegend positieve beeld dat daaruit blijkt. Niet alleen wordt de bijlage nog niet door alle ministeries volledig ingevuld. Ook zien wij risico's in de werking van het (getrapte) systeem van controle en toezicht dat de basis is voor de overzichten.

Onrechtmatigheid bij instellingen op afstand werkt meestal niet door naar de Rijksrekening

Als het geld van het juiste begrotingsartikel door het ministerie conform de regels is overgemaakt aan de instelling dan is de uitgave op rijksniveau rechtmatig. De instellingsaccountant controleert vervolgens bij de instelling de juistheid van de gegevens die de hoogte van het bekostigingsbedrag bepalen en de daadwerkelijke besteding. In het geval van lumpsum bekostiging van scholen kan een onrechtmatigheid ontstaan als het geld niet juist besteed wordt aan het doel waarvoor het bestemd is (bijvoorbeeld een geoormerkte subsidie voor de kwaliteit van leraren wordt gebruikt voor achterstallig onderhoud aan het schoolgebouw) of als algemene wetten en regels niet worden nageleefd. De meeste fouten worden gevonden op deze laatste categorie. Het gaat dan om regels voor onder meer (Europese) aanbesteding, lenen en beleggen, investeringen in onderwijshuisvesting, topinkomens, aantal schooldirecteuren, wachtgeldregelingen en voor de financiële continuïteit. Of onrechtmatigheden in de besteding door instellingen doorwerken in het rechtmatigheidsoordeel bij de uitgaven van de minister hangt onder

meer af van de invulling van de ministeriele bevoegdheden. Als is bepaald dat de minister bij onrechtmatige besteding moet terugvorderen, verrekenen of andere sancties moet treffen en hij doet dat niet, dan is sprake van onrechtmatigheid in de uitgaven van de minister. Als bepaald is dat de minister kan terugvorderen dan leidt dit hoogstens tot onzekerheid over de rechtmatigheid. Als er een kan-bepaling is moet een minister een beleid hebben dat aangeeft wanneer er wordt teruggevorderd en erop toezien dat het beleid uitgevoerd wordt.

Informatie van ministeries in bijlage over zbo's en rwt's nog voor verbetering vatbaar

In een bijlage van hun departementale jaarverslag geven ministers informatie over hun toezichtrelatie met de zbo's en rwt's die onder hun ministerie vallen of waarmee ze een opdrachtgeversrelatie hebben. De Rijksbegrotingsvoorschriften schrijven voor dat daarin informatie wordt gegeven over onder meer de omvang van publieke middelen en de (on)rechtmatigheid. Daarnaast dienen ministeries bijzonderheden (uitzonderingsrapportage) te vermelden over zaken als doelmatigheid en doeltreffendheid, de kwaliteit van de dienstverlening en substantiële stijgingen en dalingen in de omvang van het vermogen. In het geval van een onrechtmatigheid dient te worden uitgelegd wat de onrechtmatigheid is, wat de redenen hiervan zijn en welke maatregelen er zijn genomen. Er zijn sinds ons laatste onderzoek uit 2009 duidelijk verbeteringen te zien in de informatie die is opgenomen in de bijlage. De Tweede Kamer heeft hier in 2011 ook nadrukkelijk om gevraagd. Tegelijkertijd constateren we dat er nog ruimte voor verbetering is. Samenvattend geven de bijlagen bij de jaarverslagen over 2014 het volgende beeld.

- Omvang publieke middelen: Sommige ministeries nemen alleen de apparaatskosten van zbo's en rwt's op en andere zowel de apparaatskosten als de programmakosten. De Rijksbegrotingsvoorschriften geven hiervoor geen eenduidige richtlijn. Wij pleiten voor het opnemen van zowel apparaats- als programmakosten, namelijk het totaal aan publieke middelen waar de minister toezicht op moet houden.
- Rechtmatigheid: Alle ministeries geven informatie over de rechtmatigheid voor de meeste van hun instellingen. In al deze gevallen, op 1 na bij OCW, is aangegeven dat de rechtmatigheid op orde is. Waar informatie ontbreekt wordt dat meestal gemotiveerd. Het gaat dan vaak om clusters van tarief gefinancierde instellingen, zoals keuringsinstellingen, en om gevallen waarin om doelmatigheidsredenen is afgezien van een rechtmatigheidsverklaring. De Rijksbegrotingsvoorschriften geven

overigens geen richtlijnen voor de manier waarop informatie voor clusters gepresenteerd dient te worden.
- Bijzonderheden functioneren: Bij alle ministeries - met uitzondering van het ministerie van IenM – ontbreekt in de bijlage informatie over bijzonderheden met betrekking tot zaken als doelmatigheid en doeltreffendheid en de kwaliteit van de dienstverlening van hun zbo's/rwt's. Het gaat hier om uitzonderingsrapportages. De volledigheid van deze informatie is niet vast te stellen.
- Actualiteit: In veel gevallen is informatie uit het jaarverslag 2013 van instellingen opgenomen. Dit komt doordat de jaarverslagen 2014 van veel zbo's en rwt's nog niet gepubliceerd zijn. In de Kaderwet zbo's is in artikel 18 opgenomen dat de zbo jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag moet opstellen, maar veel rwt's en zbo's vallen niet onder de Kaderwet of ze zijn uitgezonderd van dit artikel.
- Toezichtvisie: Bij de verwijzing naar de toezichtsvisies wordt duidelijk dat nog niet alle ministeries voor alle zbo's en rwt's een toezichtvisie hebben.

Reactie van de minister

Naar aanleiding van onze constatering dat onrechtmatigheden bij instellingen op afstand meestal niet doorwerken naar de Rijksrekening en de doorwerking afhankelijk is van de ministeriële bevoegdheden merkt de minister van Financiën het volgende op.

Elke minister moet altijd zicht houden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van begrotingsmiddelen, ook al vindt de besteding door instellingen buiten het Rijk plaats. Daarom maken ministers afspraken met deze instellingen over de benodigde verantwoordings- en beleidsinformatie. In de nieuwe Comptabiliteitswet wordt een bepaling opgenomen over het verkrijgen van de noodzakelijke informatie door de ministers voor het afleggen van verantwoording over instellingen op afstand.

De minister is van plan om in de Rijksbegrotingsvoorschriften de bijlage bij de departementale jaarverslagen waarin ministers informatie geven over de zbo's en rwt's aan te scherpen en daarbij onze verbetervoorstellen te betrekken.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

We onderschrijven de opvatting dat ministers altijd toezicht moeten houden op recht- en doelmatigheid van de besteding van begrotingsmiddelen door instellingen. Daarnaast dient ook toezicht te worden gehouden op de besteding en ontvangsten van andere publieke middelen zoals wettelijke premies en tarieven. Dit volgt uit de Kaderwet ZBO's.

Achtergrondinformatie

Toelichting op verschillen tussen Rijksrekening en EMU-uitgaven

De onderstaande tabel verklaart de verschillen tussen de uitgaven van de Rijksrekening en de EMU-uitgaven.

Tabel verschillen tussen uitgaven Rijksrekening en de totale EMU uitgaven (x 1 miljard euro)

Totaal uitgaven Rijksrekening	242,6	
Technische verschillen	-67,4	
EMU-uitgaven Rijk*		175,2
Sociale zekerheidsfondsen (EMU)	123,0	
Lokale overheid (EMU)	91,4	
Rijksbijdragen aan sociale zekerheidsfondsen	-18,5	
Uitgaven aan lokale overheid	-65,7	
Overige EMU-uitgaven		130,2
Totaal EMU-uitgaven		305,4

* Wij gebruiken hier de term Rijk om aan te sluiten met de terminologie van de Miljoenennota en Financieel Jaarverslag Rijk. Het CBS gebruikt de term centrale overheid.

In de Rijksrekening zijn de uitgaven van alle begrotingshoofdstukken (ministeries) bij elkaar opgeteld. Het 'Europese Stelsel van Rekeningen (ESR) 2010' schrijft voor welke uitgaven en ontvangsten relevant zijn voor het EMU-saldo. De afkorting EMU staat voor Europese Monetaire Unie. Het EMU-saldo is het overschot of tekort van de EMU-ontvangsten

minus de EMU-uitgaven. De Europese lidstaten hebben met elkaar afgesproken dat een tekort in enig jaar niet hoger mag zijn dan 3% van het bruto binnenlandsproduct (BBP).
De bedragen die opgeteld dan wel in mindering moeten worden gebracht op de uitgaven van de Rijksrekening om tot de EMU-uitgaven te komen zijn hieronder toegelicht.

Sociale zekerheidsfondsen en lokale overheid
De uitgaven van deze sectoren zijn niet opgenomen in de Rijksrekening en worden daarom bij de uitgaven van de Rijksrekening opgeteld om tot de EMU-uitgaven te komen.

Rijksbijdragen
Vanuit de Rijksbegroting worden bijdragen betaald aan de sociale zekerheidsfondsen en lokale overheid. Deze bijdragen financieren op hun beurt uitgaven van deze sectoren. Indien de uitgaven van het Rijk, sociale fondsen en lokale overheid bij elkaar worden opgeteld, zou er overlap ontstaan tussen de bijdragen en uitgaven. Daarom worden de bijdragen niet meegeteld (geconsolideerd) in de EMU-uitgaven.

Technische verschillen
Deze verschillen hangen voornamelijk samen met de aflossing van de staatsschuld (41,3 miljard euro), de mutatie in de vlottende schuld (9,3 miljard euro), verschillende verslaggevingsstelsels (kas-transverschillen) en financiële correcties (10,7 miljard euro) en consolidatieverschillen (6,9 miljard euro).

- Aflossing staatschuld en mutatie vlottende schuld zijn wel kasuitgaven voor de Rijksrekening, maar zijn geen relevante uitgaven bij de bepaling van het EMU-saldo. Deze uitgaven hebben het karakter van financiering en alleen de rente betreft 'reële' uitgaven. Deze uitgaven worden daarom in mindering gebracht op de Rijksrekening.
- Voor de Rijksrekening en EMU-saldo worden van elkaar verschillende verslaggevingsstelsels toegepast. De zogenaamde kas-transverschillen worden veroorzaakt door toepassing van het kasstelsel voor de Rijksrekening en een baten-lastenstelsel voor de EMU-uitgaven. Financiële correcties elimineren bepaalde financiële transacties die voor het EMU-saldo niet relevant zijn (bijvoorbeeld: investeringen) of rekenen bepaalde kosten aan het bewuste jaar toe, terwijl daarvoor geen kasbetalingen zijn gedaan.
- De consolidatieverschillen hangen voornamelijk samen met het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. In de Rijksrekening zijn alle departementale uitgaven en ontvangsten (verantwoordingsstaten) bij

elkaar opgeteld zonder daarbij te consolideren. Niet consolideren betekent dat er uitgaven en ontvangsten tussen onderdelen van de Rijksoverheid niet zijn geëlimineerd. De bijdragen aan het Infrastructuurfonds en het Deltafonds zijn als uitgaven opgenomen in het begrotingshoofdstuk Infrastructuur en Milieu en als ontvangsten in beide begrotingsfondsen. Daarmee zijn deze uitgaven dubbel opgenomen in de Rijksrekening. In het EMU-saldo zijn deze bedragen geconsolideerd en worden daarom in mindering gebracht op de uitgaven van de Rijksrekening.

5.5 De rol van de ADR voor de Algemene Rekenkamer

De Auditdienst Rijk (ADR) controleert met ruim driehonderd mensen (een kleine 300 full time equivalenten) de jaarverslagen van de ministeries ten behoeve van de wettelijke taak als interne auditor. De Algemene Rekenkamer maakt gebruik van de werkzaamheden van de ADR als externe controleur voor de Tweede Kamer. Wij toetsen (review) met een kleine 15 mensen de werkzaamheden van de ADR. De Algemene Rekenkamer is dus in belangrijke mate afhankelijk van de aard en omvang van de werkzaamheden van de ADR. Naast de reviewwerkzaamheden voert de Algemene Rekenkamer nog substantiële andere eigen werkzaamheden uit in het kader van het Verantwoordingsonderzoek.
Als wij tijdens onze reviewwerkzaamheden opmerkingen hebben bespreken wij die met de ADR en zoeken naar oplossingen voor de verbetering van de werkzaamheden. In 2014 zijn er enkele aandachtspunten gemeld bij de ADR die betrekking hebben op dossiervorming kwaliteitssysteem en de controle van inkopen volgens Europese Aanbestedingsregels. Door middel van afspraken en periodieke communicatie op verschillende verantwoordelijkheidsniveaus wordt invulling gegeven aan een professionele samenwerking. Dit draagt voor beide organisatie bij aan een effectieve en efficiënte controle.

Achtergrondinformatie
Eisen voor beheer rijksfinanciën en publieke verantwoording
Door middel van de jaarlijkse verantwoording legt de regering publiekelijk verantwoording af aan het parlement over het presteren en functioneren van de rijksoverheid over het betreffende verslaggevingsjaar. Een belangrijke voorwaarde voor democratische controle is dat de publieke verantwoording voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen en onderhevig is geweest is aan onafhankelijke externe controle.
In de Comptabiliteitswet zijn de regels vastgelegd die dit moeten waarborgen. Verder regelt de CW de wijze waarop het beheer van de financiën van het Rijk is ingericht, hoe de begroting van het Rijk is opgebouwd en wat de verantwoordelijkheden zijn van de bij het beheer en controle betrokken actoren.

Zekerheid betrouwbaarheid publieke verantwoording
De Algemene Rekenkamer verschaft als onafhankelijk instituut zekerheid over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie die de regering aan het parlement verstrekt. Deze zekerheid komt tot uitdrukking in de goedkeuring van de Rijksrekening en de oordelen die

worden afgegeven bij de jaarverslagen van de afzonderlijke begrotingshoofdstukken.

De verantwoordelijkheid van de minister voor jaarlijkse verantwoording
De minister die belast is met de leiding van een ministerie is verantwoordelijk voor het opstellen van een jaarverslag (inclusief saldibalans). Daarin legt de minister verantwoording af over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. De minister is er voor verantwoordelijk dat de verantwoording en de bedrijfsvoering voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken dient de minister te beschikken over een goed functionerend intern beheersingssysteem. De voorwaarde hiervoor is dat er sprake is van een duidelijke inrichting van de organisatie, dat er procedures gelden, dat de verantwoordelijkheidsverdeling helder is, en dat de interne controle en interne auditfunctie goed op elkaar aansluiten.

Zekerheid voor de minister door Auditdienst Rijk
Voorafgaand aan de publieke verantwoording zal elke minister zelf zekerheid moeten hebben dat alle relevante verantwoordingsinformatie beschikbaar is en dat deze betrouwbaar is. Zekerheid over de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie verkrijgt de minister – op grond van de CW - via de audits die worden uitgevoerd door de interne auditdienst van het Rijk. De Auditdienst Rijk verstrekt interne controleverklaringen ten behoeve van de minister zodat deze er op kan vertrouwen dat hij betrouwbare informatie aan de minister van Financiën stuurt, die deze gebruikt voor de opstelling van het Financieel jaarverslag van het Rijk. De minister van Financiën stuurt alle verantwoordingen en controle-informatie door aan de externe controleur van het Rijk, de Algemene Rekenkamer.

De controleurs van het Rijk
De huidige opzet en inrichting van de controleorganen is zodanig vormgegeven dat de Algemene Rekenkamer optimaal gebruik maakt van de werkzaamheden die door ADR worden uitgevoerd. De wettelijke taak van de ADR is voor het overgrote deel gelijk aan die van de Algemene Rekenkamer. Een belangrijk verschil is echter dat de ADR een interne auditfunctie vervult en de Algemene Rekenkamer de externe auditfunctie. Daarmee zijn beide functies complementair aan elkaar.

De interne auditfunctie van het Rijk
De Auditdienst Rijk fungeert bij de rijksoverheid als laatste verdedigingslinie tegen het optreden van risico's die een bedreiging vormen voor het behalen van de organisatiedoelstellingen, het borgen

van de rechtmatigheid of de deugdelijke weergave van de informatie in het jaarverslag. Bovendien geeft de ADR ten behoeve van de minister zekerheid door middel van een controleverklaring.

Onafhankelijkheid interne auditor

Een interne auditfunctie maakt per definitie onderdeel uit van de organisatie die zij controleert. Om te voorkomen dat de objectiviteit en onafhankelijke oordeelsvorming onder druk komt te staan door de hiërarchische werkverhouding zijn er regels opgesteld die waarborgen dat de ADR functioneel onafhankelijk kan controleren. Zo rapporteert de ADR aan de hoogste leiding van het ministerie, is zelf verantwoordelijk voor de inrichting van de controle en rapportage, moet voldoen aan de eisen die gelden voor accountants, stemt het controleplan af en rapporteert de uitkomsten van de controle aan het Audit Committee. De recente centralisatie van de ADR en de positionering bij het Ministerie van Financiën draagt ook bij aan het voorkomen van een te grote verbondenheid met het te controleren ministerie. Het voorstaande laat onverlet dat risico's als beïnvloeding door de hoogste leiding, het te verbonden voelen met de organisatie of het teveel rekening houden met de gevoeligheden bij het ministerie door de ADR, aanwezig zijn en dat hiertegen voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen. Voorbeelden van deze maatregelen zijn het rouleren van de certificerend accountant na een periode van zeven jaar en het ondertekenen van een onafhankelijkheidsverklaring door de auditors voorafgaand aan deelname aan controle-opdracht.

Auditstandaarden; voldoende en geschikt controlebewijs

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer moet voldoen aan de International Standards of Supreme Audit Institutions. Deze standaarden vereisen dat wij o.a. voldoende en geschikt controlebewijs verzamelen voor onze oordeelsvorming. Dit controlebewijs vergaren wij door zelf controlewerkzaamheden te verrichten én door gebruik te maken van met name de werkzaamheden van de interne auditdienst die controleert ten behoeve van de minister.

5.6 Geen informatie over naheffing in Nationale Verklaring

Met de Nationale verklaring wordt geen verantwoording afgelegd over de afdrachten aan de Europese Unie. Dat betekent dat geen informatie is opgenomen over de naheffing van 642,7 miljoen euro in het najaar van 2014. Bij twee fondsen dient het financieel beheer verbeterd te worden. Bij het Europees Visserijfonds en daarnaast het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling zijn fouten geconstateerd die boven de tolerantie van 2% liggen. Nederland loopt het risico hierdoor 5 miljoen euro aan Europese bijdragen aan visserijprojecten mis te lopen.

Deugdelijke Nationale verklaring 2015 wijst op belangrijke verbeterpunten in beheer Europese subsidies
Met de Nationale verklaring 2015 legt het kabinet verantwoording af aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer over Europese subsidies waarover Nederland en de Europese Commissie samen het beheer voeren. In totaal is bijna 1,3 miljard euro aan Europese subsidies toegekend. Wij zijn van oordeel dat deze verklaring deugdelijk is. Zonder afbreuk te doen aan dat oordeel vragen wij hier aandacht voor enkele van de door ons geconstateerde verbeterpunten. Twee autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de controle van de projecten (zogenoemde managementautoriteiten) dienen hun controles van de rechtmatigheid van de kosten die door projectbegunstigden zijn ingediend te verbeteren. Dat speelt met name bij het Europees Visserijfonds (EVF) en daarnaast nog bij het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling (EFRO) voor het operationeel programma West. De auditdienst van het Rijk (ADR) heeft geconstateerd dat het percentage onrechtmatigheden wederom boven de tolerantie van 2% ligt.
Bij EFRO West is overigens een verbetering waarneembaar. Bij het EVF, waar de problematiek al enkele jaren speelt, zijn verbetermaatregelen genomen, echter het effect hiervan moet nog zichtbaar worden. Mede door de geconstateerde problemen kunnen toegekende EVF-subsidies komen te vervallen, waardoor mogelijk meer dan 5 miljoen euro aan Europese bijdragen aan lopende visserijprojecten verloren gaan.

Geen informatie over afdrachten in de Nationale verklaring 2015
De Europese Commissie kan de Europese subsidies bekostigen uit middelen die door de lidstaten worden afgedragen: Bruto Nationaal Inkomen-afdracht, btw-afdrachten, invoerrechten en landbouwheffingen. In de Nationale verklaring is geen informatie opgenomen over de afdrachten aan de Europese Unie (EU). Dat betekent dat de Nationale

verklaring geen informatie bevat over bijvoorbeeld de (netto) naheffing door de Europese Commissie van 642,7 miljoen euro in het najaar van 2014. Ofschoon over de afdrachten in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoording wordt afgelegd, hebben wij in het verleden de wenselijkheid uitgesproken van het opnemen van de afdrachten in de Nationale verklaring. Dan ontstaat er een integrale EU-verantwoording per lidstaat, waarbij zowel de inkomsten vanuit de EU (subsidies) als de afdrachten aan de EU zijn opgenomen. We zijn die mening nog steeds toegedaan, bijvoorbeeld door te beginnen met het opnemen van invoerrechten en landbouwheffingen in de Nationale verklaring.

Zie voor al onze bevindingen, aanbevelingen en de reactie van de minister van Financiën ons Rapport bij de nationale verklaring

5.7 Overzicht fouten en onzekerheden rijksrekening

In de rijksrekening staat het totaal van de rijksuitgaven en het totaal van de rijksontvangsten. Wij hebben alle fouten en onzekerheden (rechtmatigheid en deugdelijke weergave) in alle jaarverslagen over 2014 opgeteld en afgezet tegen de totale uitgaven en ontvangsten van het Rijk in 2014.

- Totaal rijksuitgaven (pdf), onderverdeeld naar uitgaven en fouten/onzekerheden per begrotingshoofdstuk
- Totaal rijksontvangsten (pdf), onderverdeeld naar ontvangsten en fouten/onzekerheden per begrotingshoofdstuk

TOTAALOVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE

Uitgaven (€ x 1000)

	Hoofdstuk	Verantwoord Bedrag	Fout rechtmatigheid	Onzekerheid rechtmatigheid	Fout deugdelijke weergave	Onzekerheid deugdelijke weergave
I	De Koning	40.116,0		19,2		
IIA	Staten-Generaal	132.065,0	11,0			
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat	116.145,0	7,0	81,0		
III	Algemene Zaken	59.520,0	138,2	195,6		
IV	Koninkrijksrelaties	434.957,0	62,6	740,0		
V	Buitenlandse Zaken	10.513.245,0	3.313,6	962,7	1.639,2	
VI	Veiligheid en Justitie	12.624.891,0	175,8	4.105,9	19.355,5	35,3
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	980.610,0	2.404,0	503,7		
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	35.994.893,0	186.963,0	19.076,0		
IX	Financiën	76.453.267,0	6.589,3	4.018,5		
X	Defensie	7.787.751,0	61.726,0	188.813,0	82.618,0	111.521,0
XII	Infrastructuur en Milieu	9.899.488,0	7.090,3	6.406,3		2.533,6
XIII	Economische Zaken	4.935.650,0	4.527,9	13.187,1		3.449,2
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	32.625.672,0	39.046,2	70.280,4		
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	16.066.230,0	47.682,2	104.648,0	99,0	
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	2.813.131,0	2.769,3	116,8		
XVIII	Wonen en Rijksdienst	3.687.093,0	57.908,0	67.560,0		
A	Infrastructuurfonds	6.108.160,0	75,6	13.011,6		
B	Gemeentefonds	18.741.101,0				
C	Provinciefonds	1.295.743,0				
F	Diergezondheidsfonds	13.751,0	405,0	129,0		
H	BES-fonds	38.686,0				
J	Deltafonds	1.267.371,0	31,5	3.414,6		
		242.629.536,0	420.926,7	497.269,3	103.711,8	117.539,1

TOTAALOVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE

Ontvangsten (€ x 1000)

	Hoofdstuk	Verantwoord Bedrag	Fout rechtmatigheid	Onzekerheid rechtmatigheid	Fout deugdelijke weergave	Onzekerheid deugdelijke weergave
I	De Koning	196,0				
IIA	Staten-Generaal	4.520,0				
IIB	Overige Hoge Colleges van Staat	6.665,0				
III	Algemene Zaken	6.390,0				
IV	Koninkrijksrelaties	45.490,0				
V	Buitenlandse Zaken	744.156,0				
VI	Veiligheid en Justitie	1.444.151,0			3.356,0	3.185,0
VII	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	549.477,0	7,2			
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	1.254.495,0			33,0	
IX	Financiën	183.853.226,0	43.131,0	113.230,0	2.650,1	3.008,0
X	Defensie	291.043,0		27.675,0	111,0	27.675,0
XII	Infrastructuur en Milieu	214.969,0				
XIII	Economische Zaken	11.485.657,0				252,6
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	1.919.500,0				
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1.038.083,0		2.990,0		
XVII	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	131.844,0				
XVIII	Wonen en Rijksdienst	653.994,0				
A	Infrastructuurfonds	6.144.585,0				
B	Gemeentefonds	18.741.101,0				
C	Provinciefonds	1.295.743,0				
F	Diergezondheidsfonds	23.521,0				
H	BES-fonds	38.686,0				
J	Deltafonds	1.227.358,0				
		231.114.850,0	43.138,2	143.895,0	6.150,1	34.120,6